



Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero  
Sra. Ares González, Consejera y  
ponente

Sr. Herrera Campo, Consejero

Sr. Píriz Urueña, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Zamora el día 17 de enero de 2023, ha examinado el *anteproyecto de ley de modificación de la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del juego y de las apuestas de Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN 592/2022**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 4 de noviembre de 2022 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el anteproyecto de ley de modificación de la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del juego y de las apuestas de Castilla y León.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 10 de noviembre 2022, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 592/2022, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa su ampliación, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia a la Consejera Sra. Ares González.

#### **Primero.- El anteproyecto.**

El anteproyecto de ley sometido a dictamen consta de una exposición de motivos, un artículo único modificativo de la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del juego y de las apuestas de Castilla y León (en lo sucesivo, Ley



4/1998), tres disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El artículo único se divide en 23 apartados en los que se efectúa una serie de modificaciones.

De este modo, el artículo único modifica los siguientes artículos y disposiciones de la citada Ley: los apartados 6 y 8 del artículo 4; el artículo 6; el artículo 7; el apartado cuarto del artículo 12; la letra d) del artículo 31; los apartados 1 a 3 del artículo 35; el apartado 2 del artículo 36 y el apartado 1 del artículo 37.

Asimismo, añade dos párrafos al apartado 3 del artículo 4; un párrafo segundo al apartado 3, un párrafo tercero al apartado 5 y un nuevo apartado 6 del artículo 12; se suma un párrafo segundo al apartado 1 del artículo 19; un nuevo apartado 8 al artículo 22; se introducen los artículos 22 bis y 26 bis y se incorpora el título IV bis (artículos 27 bis y 28 bis); las letras k), l), m), n) del artículo 33; un artículo 36 bis y un nuevo título VII (artículos 43 a 44).

La disposición adicional primera se refiere a la imposición de un plazo de dos meses, a partir de la entrada en vigor de la Ley, a los establecimientos específicos de juego y apuestas para contar con un servicio de control de acceso y registro de visitantes. La segunda alude al plazo de 12 meses, a computar desde el comienzo de vigencia de la Ley, para la constitución de la Comisión Técnica de Coordinación del Juego Responsable. Y la tercera dispone un plazo seis meses, desde la constitución de aquella, para la elaboración de la Estrategia de Prevención Tratamiento del Juego Patológico.

La disposición transitoria exceptúa, en los supuestos de renovación de autorizaciones de instalación de establecimientos de juego y apuestas, la aplicación del régimen de distancias previsto en el apartado 8 del artículo 4, en relación con la zona de influencia de centros educativos y con otras instalaciones de establecimientos específicos de juegos y apuestas.

La disposición derogatoria abroga cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en esta ley.



La disposición final primera prevé cambios de referencias en la legislación vigente. Y la segunda dispone la entrada en vigor de la ley a los 20 días de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

### **Segundo.- El expediente remitido.**

En el expediente que acompaña al anteproyecto de ley, figuran los siguientes documentos:

- Copia del anuncio de consulta previa a la elaboración del anteproyecto, publicado en el Portal de Gobierno Abierto de Castilla y León el 23 de junio de 2021, a los efectos de lo dispuesto en los artículos 76.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y del artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la cual se mantuvo abierta hasta el día 8 de julio de 2021. Constan las aportaciones recibidas.

- Documento acreditativo de que el 22 de julio de 2021, con carácter previo al inicio de su tramitación, se ha sometido a conocimiento de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos el anteproyecto.

- Orden del consejero de la Presidencia de 15 de junio de 2022, por la que se inicia el procedimiento de elaboración de la norma.

- Copia del anuncio de sometimiento del anteproyecto al trámite de participación ciudadana regulado en la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, que fue publicado en el Portal de Gobierno Abierto entre los días 20 y 30 de junio de 2022.

- Consta, a los efectos de lo dispuesto en los artículos 76.5 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, justificación del trámite de audiencia externa concedido a la Delegación del Gobierno en Castilla y León, al Ministerio de Consumo y a organizaciones y asociaciones que agrupan o representan a los distintos sectores y subsectores del juego y de las apuestas en Castilla y León: ASECAL, ASEOCYL, FAOCALE, SAJUCAL, casinos de juego de Valladolid, Salamanca y León. Obra en el expediente la presentación de alegaciones.



- Trámite de audiencia interna a las consejerías, en el que efectuaron observaciones la de Educación y la de Economía y Hacienda.

- Certificado de la secretaria de la Comisión de Juego y Apuestas de Castilla y León, expedido el 11 de julio de 2022, en el que se hace constar que en la reunión celebrada ese mismo día dicho órgano ha informado favorablemente, por unanimidad, el anteproyecto de ley por el que modifica la Ley 4/1998.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda de 19 de julio de 2022, emitido al amparo del artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León.

- Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de 5 de septiembre de 2022, emitido al amparo de la Ley 6/2003, de 3 de abril, reguladora de la Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León.

- Informe Previo del Consejo Económico y Social de Castilla y León de 19 de octubre de 2022, de acuerdo con el artículo 3.1 de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Castilla y León.

- Anteproyecto de ley sometido a dictamen a este Consejo, de 21 de octubre de 2022, y los elaborados en distintas fases de la tramitación.

- Memoria del anteproyecto de ley de 21 de octubre de 2022 y las elaboradas a lo largo del procedimiento.

## **II CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.**

El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.c) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo al Pleno emitir el dictamen según lo establecido en el artículo 19.2 de dicha Ley.



## **2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración del anteproyecto de ley.**

El artículo 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo dispone que la solicitud de dictamen se acompañará del expediente administrativo foliado y deberá incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de documentos.

Para el supuesto de los anteproyectos de ley, ha de considerarse documentación necesaria la exigida por el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. A este respecto, debe tenerse en cuenta que si bien la Ley 1/2021, de 22 de febrero, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas, ha modificado los artículos 75, 76 y 76 bis de la Ley 3/2001, esta modificación aún no ha entrado en vigor, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 3 de su disposición final vigesimoprimera, según la cual "Las previsiones del apartado 3 del artículo 4 por el que se modifican los artículos 75, 76 y 76 bis de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León entrarán en vigor cuando se produzca el desarrollo reglamentario al que se refiere la nueva redacción del apartado 7 del artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, que deberá producirse en el plazo máximo de un año desde la publicación de la presente ley en el Boletín Oficial de Castilla y León".

Pues bien, conforme al citado artículo 75.3, el anteproyecto, cuya elaboración se iniciará en la consejería competente por razón de la materia, y cuya redacción estará precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes y por el trámite de consulta previa, cuando este proceda de acuerdo con la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, deberá ir acompañado de una memoria que, en su redacción final, deberá contener el marco normativo en el que pretende incorporarse, la motivación sobre su necesidad y oportunidad, un estudio económico con referencia al coste al que dará lugar, en su caso, así como a su financiación, un resumen de las principales aportaciones recibidas durante la tramitación y cualquier otro aspecto que exija una norma con rango de ley o que se determine reglamentariamente.



El apartado 4 de dicho artículo establece que “Una vez redactado el texto del anteproyecto, se someterá, cuando éste proceda, al trámite de participación previsto en el Título III de la Ley 3/2015, de 4 de marzo de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un plazo mínimo de diez días naturales”.

Por otra parte, el apartado 5 del mismo artículo establece en su inciso primero que “En aquellos casos en que el texto deba someterse a los trámites de audiencia e información pública, conforme a lo previsto en la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, ambos trámites se llevarán a cabo, de manera simultánea, a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un periodo mínimo de diez días naturales.

»Asimismo, si se considera oportuno, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto”.

El artículo 75.6 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, exige que el proyecto se envíe a las restantes consejerías para que informen sobre todos los aspectos que afecten a sus competencias (cada consejería remitirá también los informes de los órganos colegiados adscritos a ella que resulten preceptivos), se emita informe de legalidad por los Servicios Jurídicos de la Comunidad y se someta, con carácter previo a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

Conviene recordar que la observancia del procedimiento de elaboración de las normas constituye un aspecto de singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su vertiente formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de la disposición de que se trate y que las disposiciones sobre el procedimiento de elaboración de las normas que contiene la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, no son de aplicación a la iniciativa legislativa autonómica de acuerdo con la Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, del Tribunal Constitucional.



En cualquier caso, el Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, establece en su artículo 2 que "De conformidad con lo dispuesto en los artículos 5 y 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley y de los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general se inspirará en los principios de actuación de la Administración Autonómica de eficiencia, economía, simplicidad y participación ciudadana y en los principios de calidad normativa, necesidad, proporcionalidad, transparencia, coherencia, accesibilidad y responsabilidad, en los términos en los que estos principios aparecen definidos en la citada Ley".

Estas previsiones encuentran un desarrollo detallado en la Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre, por la que se aprueba la Guía metodológica de mejora de la calidad normativa, en aplicación del Decreto 43/2010, de 7 de octubre.

En particular, sobre la tramitación del procedimiento que resulta del expediente remitido se efectúan las siguientes observaciones:

1) Consta en el expediente documento acreditativo de que la Comisión Delegada para Asuntos Económicos ha conocido el anteproyecto de ley con carácter previo al inicio de su tramitación, al amparo del artículo 5.1.c) del Decreto 37/2019, de 26 de septiembre, por el que se crea y regula esta Comisión.

2) La Comisión de Juego y Apuestas de Castilla y León ha informado favorablemente la modificación incluida en el anteproyecto de ley, dando así cumplimiento a lo previsto en el artículo 4.1.a) del Decreto 279/1998, de 23 de diciembre, por el que se regula la composición, organización y funcionamiento de aquella Comisión, si bien dicho informe no consta en el expediente, en el que solo figura certificación de su emisión.

En este punto, se recuerda que no es admisible una simple certificación de los acuerdos de los órganos colegiados que no refleje su contenido. Como señala la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 2 de febrero de 2015, en relación con la emisión de informes preceptivos en el



procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general “El informe del Consejo no puede convertirse en un mero automatismo formalista de forma que pueda convalidarse su existencia con la mera expresión de que ha sido sometido a consideración del Consejo el borrador del Decreto, no constando ni tan siquiera su aquiescencia al mismo, o la emisión de informe de carácter verbal, de forma que de ello pueda deducirse la plena aquiescencia con la propuesta sometida a la consideración del órgano decisorio, sino que, por el contrario, coherentemente con el contenido de las normas reglamentarias que configuran el referido informe como preceptivo, y atendiendo a su finalidad y naturaleza, debe exigirse que tal informe obre en el expediente administrativo”.

3) No figura en el expediente el informe de la secretaría general de la consejería proponente, previsto en el artículo 39.1.g) de la Ley 3/2001, de 3 de julio. La memoria justificativa del anteproyecto de ley no aparece firmada por aquel, circunstancia que hubiera permitido entender cumplido el trámite.

4) Sobre la participación desarrollada en el procedimiento, se ha dado cumplimiento a los trámites de consulta pública previa y de participación ciudadana, en los que se han recibido numerosas sugerencias y observaciones. Se ha otorgado audiencia a organizaciones y asociaciones que representan intereses legítimos que pueden verse afectados por la norma proyectada.

Asimismo, el proyecto ha sido objeto de examen por todas las consejerías, algunas de las cuales han formulado alegaciones.

Por otra parte, consta que se ha concedido audiencia a la Subdelegación del Gobierno, lo cual es positivamente valorado por este Consejo. El Dictamen 31/2016, de 17 de febrero, sobre el proyecto de decreto por el que se regula el procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública en la Comunidad de Castilla y León, ya señalaba que “Sobre la audiencia, hubiera resultado conveniente el traslado del proyecto a la Administración del Estado, habida cuenta de la colaboración que es necesario mantener para el intercambio de información entre las Administraciones Públicas con competencias concurrentes en la materia”.

Como refiere el Dictamen 615/2013, de 12 de septiembre “Esta audiencia, si bien no se establece en ninguna norma como preceptiva, sí se



considera muy conveniente en relación con materias en las que, como en el presente caso, confluyen competencias de diversas administraciones. Sobre este particular incide el Consejo de Estado en su Memoria del año 2008: "Por lo tanto, al margen de la invocación de principios, como los de lealtad institucional o cortesía, la posibilidad de que cada Administración tenga la oportunidad de oír a la otra, no sólo permite ponderar puntos de vista e informaciones no tenidas en cuenta, sino que cabría esperar que la generalización de la respectiva audiencia contribuya a disminuir la litigiosidad entre ambos órdenes político-administrativos".

5) Se ha emitido informe de 23 de julio de 2022 de la Dirección General de la Mujer relativo a la evaluación de impacto de género del anteproyecto en virtud de la Ley 1/2011, de 1 de marzo, de Evaluación del Impacto de Género en Castilla y León. Al respecto, en la Memoria se afirma "El anteproyecto de ley que se está tramitando no tiene incidencia en la política de género, pues la posición inicial en la que se encuentran las mujeres y hombres en el ámbito específico en el que pretende regular la norma es de igualdad, por lo que no procede la incorporación de medidas de acción positiva que eviten un impacto normativo de género en la regulación que se pretende".

6) En cuanto al impacto en el ámbito de la discapacidad, se ha emitido informe de 27 de junio de 2022 por la Dirección General de Personas Mayores, Personas con Discapacidad y Atención a la dependencia, de conformidad con lo previsto en el artículo 71 de la Ley 2/2013, de 15 de mayo, de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad. En la Memoria se sostiene que "La norma tiene un impacto de discapacidad positivo al contemplar en la regulación de esta actividad económica una especial protección a las personas menores de edad y a personas incapacitadas judicialmente, que no podrán practicar ninguno de los juegos regulados en la Ley ni participar en apuestas ni su acceso a los establecimientos de juego, medidas que van dirigidas a crear un entorno de juego seguro y saludable".

7) Sobre la evaluación del impacto en la infancia, adolescencia y familia, el 28 de julio de 2022 la Dirección General de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad, emite informe al amparo del artículo 22 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor. La literalidad de la Memoria dispone "La norma tiene un impacto neutro en dichos ámbitos", si bien este Consejo Consultivo entiende, dado el contenido



del anteproyecto y lo indicado en la memoria (“al contemplar en la regulación de esta actividad económica especial protección a las personas menores de edad”), que su impacto es positivo.

8) Respecto a la evaluación de impacto normativo, es preceptiva en este caso conforme al artículo 4.1.a) del Decreto 43/2010.

Su contenido lo concreta el artículo 4.2 del mismo Decreto: “La evaluación del impacto normativo habrá de especificar detalladamente la forma en que se han seguido los principios de calidad normativa y, en particular, el efecto del cumplimiento de la futura norma en el resto de políticas públicas.

»A tal efecto, contendrá la información necesaria para estimar el impacto que esa disposición general tendrá sobre sus destinatarios. Por ello, deberá motivar su necesidad y oportunidad y la valoración de las diferentes alternativas existentes, tanto normativas como de cualquier otra naturaleza, para la consecución de los fines que persigue y sus consecuencias jurídicas y económicas, así como su incidencia desde el punto de vista presupuestario y de impacto de género. En todo caso, deberá cuantificar las cargas administrativas que la nueva norma, en su caso, genere a las empresas, utilizando metodologías de referencia.

»Además de la información sobre las consultas realizadas a los agentes afectados, podrá incluir cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente, prestando especial atención a los impactos sociales, medioambientales y al impacto de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad de las personas con discapacidad.

»La evaluación de impacto normativo será única, comprendiendo todas las evaluaciones que la legislación sectorial prevea y se incluirá en la memoria, formando parte del expediente de tramitación de la norma”.

En este caso, la Memoria se refiere al marco normativo del anteproyecto, al cumplimiento de los principios de buena regulación, a la justificación de la necesidad y oportunidad de la norma, a la estructura y contenido del anteproyecto y finaliza con la descripción de la tramitación realizada, en la que se da cuenta de las alegaciones efectuadas y del



contenido de los informes preceptivos, y se motiva su aceptación o desestimación.

9) En cuanto al impacto de la norma sobre la sostenibilidad y a la lucha/adaptación contra el cambio climático, cuya realización prevé el Acuerdo 64/2016, de 13 de octubre, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueban medidas en materia de desarrollo sostenible en la Comunidad de Castilla y León, la Memoria concluye “que no se prevé que su aplicación vaya a producir efectos positivos o negativos sobre la sostenibilidad ni sobre la lucha contra el cambio climático o la adaptación a este. Por lo que puede considerarse que su contribución será neutra”.

10) Se ha emitido informe por la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda, conforme a lo dispuesto en el artículo 76.2 de la ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León.

11) El anteproyecto se ha informado por los servicios jurídicos, como exigen la Ley 3/2001, de 3 de julio, y el artículo 4.2.b) de la Ley 6/2003, de 3 de abril, de Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León.

12) El Consejo Económico y Social ha informado el anteproyecto de ley, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3.1.a) de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre, del Consejo Económico y Social.

En todo caso, se recuerda que en el procedimiento deberá observarse igualmente lo dispuesto en el artículo 7, apartados b) y d), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, e incorporar al expediente justificación del trámite. Tal precepto obliga a las Administraciones Públicas a que, en el ámbito de sus competencias, publiquen los “anteproyectos de Ley y los proyectos de Decretos Legislativos cuya iniciativa les corresponda, cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes (...)” (letra b), y las “memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, (...)” (letra d).

Finalmente, se constata que se ha dado cumplimiento a lo previsto en la Resolución de 20 de octubre de 2020, de la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno, por la que se concretan las condiciones para



la publicación de la huella normativa, ya que constan publicados en el portal de transparencia de la Junta de Castilla y León los documentos y contenidos que se han generado en el procedimiento de elaboración del anteproyecto.

### **3ª.- Marco constitucional y normativo**

El Estatuto de Autonomía de Castilla y León establece en su artículo 70.1 la competencia exclusiva de la Comunidad en materia de “Casinos, juegos y apuestas, excepto las loterías y apuestas del Estado y los juegos autorizados por el Estado en el territorio nacional a entidades sin ánimo de lucro”.

A nivel estatal, la regulación de los juegos se contiene en la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del Juego, (última modificación efectuada por la Ley 23/2022, de 2 de noviembre), dictada en virtud del artículo 149.1, 6ª, 11ª, 13ª, 14ª y 21ª de la Constitución Española con apoyo “en la reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, manifestada en numerosas sentencias, entre las que cabe destacar, la número 163/1994, de 26 de mayo, que declara la existencia de una competencia estatal en materia de juego que ha de ser ejercida por el Estado en nombre del interés general, sin perjuicio de las competencias que en materia de juego tienen reconocidas las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía”.

En el ámbito de la Comunidad de Castilla y León se aprobó la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del juego y de las apuestas de Castilla y León (última modificación efectuada por Decreto-Ley 3/2021, de 10 de junio, de suspensión de la vigencia de los dispuesto en los artículos 15.1 y 16.1 de la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del juego y de las apuestas de Castilla y León), cuya modificación se pretende a través del texto que se dictamina, cuyo fin recoge la exposición de motivos, que indica: “Bajo el prisma del juego responsable y la preocupación social por eliminar los problemas que se puedan derivar de un consumo abusivo de los juegos y apuestas, para lograr la permisividad cero de acceso al juego presencial de menores y autoprohibidos, así como para estrechar la colaboración con los órganos competentes en materia de salud, juventud y educación con el fin de sensibilizar y generar actitudes responsables y modificar hábitos inadecuados o perjudiciales, todo ello velando especialmente por la protección a la población menor de edad y adolescente, unido al incremento del número de salones de juego en los últimos años y la alarma social que esto ha generado, se recogen medidas dirigidas a los establecimientos específicos de juego y apuestas, a los jugadores, a los propios empresarios y



a los órganos con competencias en materia de juego, salud pública, prevención de adicciones, educación y juventud". Debido a la existencia sobre la materia de diferentes títulos competenciales del Estado, es preciso traer a colación la consolidada doctrina del Tribunal Constitucional que matiza la exclusividad de la competencia atribuida a las Comunidades Autónomas, en función de la extensión territorial del juego.

Se ha de comenzar con la Sentencia del Tribunal Constitucional 163/1994, de 26 de mayo, que refiere: "El precepto impugnado no invade, así, la competencia de la Generalidad de Cataluña en materia de casinos, juegos y apuestas por estar reservada a la competencia del Estado, ex art. 149.1.14 C.E. (EDL 1978/3879), en razón de su naturaleza de fuente de la Hacienda estatal, la gestión del monopolio de la Lotería Nacional, y con él la facultad de organizar loterías de ámbito nacional; y además, en cuanto suponen una derogación de la prohibición monopolística establecida a favor del Estado, el otorgamiento de las concesiones o autorizaciones administrativas para la celebración de sorteos, loterías, rifas, apuestas y combinaciones aleatorias solamente cuando su ámbito se extienda a todo el territorio del Estado y sin perjuicio de la competencia exclusiva de la Generalidad para autorizar o celebrar aquellas actividades dentro de su ámbito territorial".

Asimismo, la Sentencia del Tribunal Constitucional 171/1998, 23 de julio, indica:

"Por otra parte, ni el silencio del art. 149.1 de la CE respecto al género juego, ni el hecho de que los Estatutos de Autonomía, entre ellos el de Cataluña, califiquen de exclusiva la competencia autonómica en cuanto a juegos y apuestas puede interpretarse como determinante de un total desapoderamiento del Estado en la materia, pues ciertas actividades que, bajo otros enunciados el art. 149.1. de la CE atribuye a aquél, se encuentran estrechamente ligadas con el juego en general y no sólo la que le reserva el art. 149.1.14 de la Constitución respecto de la gestión y explotación en todo el territorio nacional del Monopolio de la Lotería Nacional, sin perjuicio de las competencias de algunas Comunidades Autónomas en materia de juego" (SSTC 163/1994, fundamento jurídico 4º; 164/1994, fundamento jurídico 5º; 216/1994, fundamento jurídico 2º y 49/1995, fundamento jurídico 3º).

»A lo que habremos de agregar, según nuestra STC 20/1988 que el hecho de que la CE no reconozca directamente al Estado competencia



normativa para fijar el régimen jurídico (en aquel caso, de los Colegios Profesionales) `no significa que aquél carezca de todo título habilitante para intervenir en esta materia, ni tampoco que el nivel o grado de competencia estatal sea sólo el que resulte de los propios términos de cada uno de los Estatutos de Autonomía, debe recordarse a este propósito que la calificación jurídica que las competencias de las Comunidades Autónomas deben merecer no deriva de una lectura aislada de la denominación que tales competencias reciban en los textos estatutarios, sino de una interpretación sistemática de todo el bloque de la constitucionalidad dentro del cual la Constitución conserva intacta su fuerza normativa dominante como *lex superior* de todo el ordenamiento `... que no se agota ni disminuye con la promulgación de los Estatutos cuyos preceptos, por más que califiquen como exclusiva la competencia asumida *ratione materiae*, nada pueden frente a las normas constitucionales que, en su caso, reconozcan al Estado títulos competenciales sobre esa misma materia" (STC 163/1994)".

Por otro lado, la Sentencia del Tribunal Constitucional 35/2012, de 15 de marzo, dispone:

"Ahora bien, una vez constatado que todas las Comunidades Autónomas han asumido competencias a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía, debemos recordar la regla general según la cual debe diferenciarse entre el ejercicio de las competencias autonómicas y sus efectos, de manera que aquéllas no revierten al Estado sin más por sus efectos supraterritoriales.

»Dicho traslado de titularidad, con base en la extraterritorialidad, tiene carácter excepcional, de manera que sólo podrá tener lugar "cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando además del carácter supra autonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aun en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supra-ordenado con capacidad de integrar intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables, que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 8)" (STC 194/2011, de 13 de diciembre, FJ 5). En consecuencia, "sin que el recurso a la técnica



del desplazamiento de competencias al Estado, en el caso de efectos extraterritoriales del ejercicio de la competencia ejecutiva autonómica, deba ser asumido como solución. El Estado, al fijar los puntos de conexión territorial que estimase oportunos y resultasen acordes con la finalidad perseguida por la norma, estaría determinando, precisamente, la Comunidad Autónoma a la que en cada caso correspondería ejercer las funciones de ejecución a las que la norma hace referencia, ofreciendo a las Comunidades Autónomas una regla de atribución de competencias que pretende evitar el eventual conflicto de intereses” (STC 194/2011, de 13 de diciembre, FJ 6.

»En este caso se trata de una materia, el juego, que según ha quedado señalado es de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en su ámbito territorial, sin perjuicio de las competencias del Estado cuando su ámbito sea nacional. Pues bien, debe convenirse con la demandante en que no resultan evidentes las razones que justificarían la utilización de la supraterritorialidad como criterio determinante para la atribución de competencias al Estado. Cabe ciertamente pensar en otros mecanismos de cooperación, incluso entre Comunidades Autónomas, que pudieran dar solución a los eventuales problemas de efectos extraterritoriales en la materia del juego y apuestas, cuando su ámbito supere el autonómico y sea inferior al nacional, máxime al tratarse de una materia que admite el fraccionamiento en su ejercicio, sin que por tanto sea preciso atribuir su ejercicio a un único titular. En otras palabras, y como afirmamos en la ya citada 194/2011, de 13 de diciembre (FJ 6), bien que en relación a la materia laboral, el recurso a la técnica del desplazamiento de competencias al Estado, en el caso de efectos extraterritoriales del ejercicio de la competencia ejecutiva autonómica, no puede ser asumido como solución sin más. Incluso es de constatar que esta interpretación, de ausencia de necesidad o de justificación de la extraterritorialidad como criterio atributivo de competencia, ha sido asumida por el legislador estatal, de manera que la referencia al carácter supra autonómico de la actividad ha desaparecido tras la derogación de la disposición adicional vigésima, mediante la disposición derogatoria, apartado 2, inciso decimocuarto de la citada Ley 13/2011.

»A partir de lo que antecede, procede estimar la causa de inconstitucionalidad que los recurrentes imputan a la disposición adicional vigésima de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, en cuanto al inciso `exceda de los límites de una concreta Comunidad Autónoma´, al vulnerar el orden constitucional de



competencias, por atribuírselas al Estado cuando el juego es de ámbito supra autonómico y, como aquí ocurre, inferior al nacional.”

Por otro lado, como se afirma en la Memoria, la actividad del juego es una actividad económica sujeta a Ley 20/2013, de 9 de noviembre, de Garantía de Unidad del Mercado. La Ley 20/2013, de 9 de noviembre se dicta “al amparo del artículo 149.1ª, 6ª, 13ª y 18ª de la Constitución Española”, en consecuencia, el Estado también incide sobre esta materia, al ser de aplicación los principios y garantías que se establecen en la Ley 20/2013, de 9 de noviembre.

Sobre esta cuestión se ha pronunciado el Tribunal Supremo en la Sentencia 1408/2019, de 22 de octubre de 2019, que establece “Ante todo, es cierto que la actividad económica relacionada con el juego queda fuera del ámbito 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 (Directiva de Servicios); y así lo señala expresamente el artículo 2.2.h) de la Directiva, que excluye de su ámbito de aplicación «(...) h) las actividades de juego por dinero que impliquen apuestas de valor monetario en juegos de azar, incluidas las loterías, juego en los casinos y las apuestas». Y por ello, la actividad del juego por dinero queda también fuera del ámbito aplicativo de la norma interna de trasposición de la Directiva, esto es, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, cuyo artículo 2.2.h excluye de su ámbito de aplicación «(...) h) Las actividades de juego, incluidas las loterías, que impliquen apuestas de valor monetario».

»Ahora bien, lo anterior no impide que a las actividades del juego sí les resulten de aplicación los principios establecidos en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, cuyo ámbito de aplicación viene configurado con la mayor amplitud, como la propia Ley 20/2013 deja señalado en su Preámbulo (...)”.

Puede afirmarse, en consecuencia, que la Comunidad de Castilla y León tiene competencia para aprobar la norma objeto del presente dictamen.

Por último, según el artículo 26.1.d) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, corresponde a la consejería competente por razón de la materia preparar y presentar a la Junta de Castilla y León los anteproyectos de ley relativos a sus cuestiones propias. Ello, puesto en relación con el reparto realizado por el Decreto 1/2022, de 19 de abril, del Presidente de la Junta de Castilla y



León, de reestructuración de consejerías, determina que la competencia para elaborar el presente anteproyecto corresponda a la Consejería de la Presidencia, conforme al artículo 1.p) del Decreto 6/2022, de 5 de mayo, por el que se establece su estructura orgánica. Dentro de ella, resulta competente la Dirección General de Relaciones Institucionales, de acuerdo con el artículo 14.c) del citado decreto.

#### **4ª.- Observaciones al texto del anteproyecto.**

##### **Exposición de motivos.**

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

Deben considerarse a tal fin las "Instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de Gobierno de la Comunidad de Castilla y León", aprobadas por Resolución de 20 de octubre de 2014 del Secretario General de la Consejería de la Presidencia, en ejecución del Decreto 8/2014, de 6 de marzo, por el que se regula el funcionamiento de los órganos colegiados de gobierno de la Comunidad de Castilla y León. En ellas se diferencia un contenido general de la parte expositiva, y otro específico en atención a la tipología de la norma.

Como contenido general señalan que "La parte expositiva comenzará con una breve explicación de cuales sean las disposiciones de las que deriva o en las que encuentra su encaje la norma o el acuerdo. La exposición se hará de forma ordenada, comenzando por el derecho internacional o comunitario si existiese y, siguiendo por este orden, con la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, la normativa básica estatal y la normativa autonómica.

»Cabe citar, a continuación, si existiesen, los antecedentes normativos de la cuestión que se va a abordar en el articulado (...).

»Posteriormente se describirá su objeto y finalidad, y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, indicando de manera expresa el fundamento competencial que se ejercita.



»Deberán destacarse también los aspectos más relevantes de la tramitación, consultas efectuadas y principales informes evacuados, en particular la audiencia a otras administraciones públicas cuando se haya producido.

»Si la parte expositiva es larga, podrá dividirse en apartados, que se identificarán, sin titular, con números romanos centrados en el texto”.

Específicamente, en los anteproyectos de ley, la parte expositiva debe describir su contenido y explicar las cuestiones más significativas de la regulación que aborda. El texto remitido satisface con carácter general estas determinaciones.

En lo demás, se recomienda una última revisión del texto a fin de corregir redacciones defectuosas o algunos errores de puntuación y/o tipográficos, observación que se hace extensiva igualmente al articulado del anteproyecto. Igualmente se recomienda la utilización, en toda la exposición de motivos, de un estilo impersonal, por lo que deben evitarse expresiones como “Como hemos señalado”.

### **Artículo único.**

El artículo único del anteproyecto, en sus distintos apartados, modifica o introduce diversos artículos en la Ley 4/1998. Con la finalidad de facilitar la lectura del presente dictamen, las observaciones que figuran a continuación, irán referidas a los artículos de la Ley 4/1998, en su redacción dada por el anteproyecto.

### ***Artículo 6.- Publicidad, patrocinio, y promoción del juego y de las apuestas.***

El último párrafo del apartado 2 contiene una prohibición expresa en el ámbito de la comunicación audiovisual, limitada “durante la emisión de programas o espacios dirigidos al público infantil”, si bien, aquella podría extenderse a toda la franja horaria infantil en consonancia con el artículo 20 del Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de comunicaciones comerciales de las actividades de juego que desarrolla los artículos 7 y 8 de la Ley 13/2011, para lograr una mayor protección de los menores frente a los contenidos perjudiciales en materia del juego.



***Artículo 7.- Servicio de control de acceso y de registro de visitantes, Registro de Interdicciones de Castilla y León y limitaciones subjetivas de acceso y práctica.***

Este precepto, en su nueva redacción, resulta excesivamente largo y su sistemática es confusa, en especial en lo relativo al Registro de Interdicciones de Castilla y León.

En él se regulan tres cuestiones relevantes (Servicio de control de acceso y de registro de visitantes, Registro de Interdicciones de Castilla y León y limitaciones subjetivas de acceso y práctica) que tendrían mejor acomodo en artículos separados.

Por otro lado, la prohibición prevista en el párrafo 2 del apartado 2, de participación en juegos y apuestas de “los funcionarios públicos que, en el ejercicio de sus funciones, manejen fondos públicos”, resulta de muy difícil aplicación, dada la amplitud de su formulación y la gran variedad de situaciones –a priori indeterminadas- en las que podría entenderse que un funcionario maneja fondos públicos. Además, en la redacción de la prohibición se obvia la existencia de otras categorías de empleados públicos.

El apartado 3 dispone que “Las reglamentaciones específicas podrán establecer otras limitaciones especiales de acceso y práctica”. Al respecto debería aclararse qué se entiende por “limitaciones especiales” y por “reglamentaciones específicas”, pues la expresión podría resultar contraria a la seguridad jurídica y, en su caso, al principio de reserva de ley.

***Artículo 12. De los establecimientos.***

Se añade un párrafo tercero al apartado 5 del artículo, en virtud del cual “No será precisa la obtención de título habilitante autonómico para la apertura de establecimientos al público por la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado y por la Organización Nacional de Ciegos Españoles, ni para la instalación de terminales de operadores designados que permitan la participación en los juegos de loterías de la reserva estatal en cualquier establecimiento abierto al público, de acuerdo con lo previsto en la Disposición adicional primera de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego”.



La disposición adicional primera de la citada Ley estatal 13/2011 regula la reserva de la actividad del juego de Loterías. Su apartado cinco establece que "La apertura de establecimientos accesibles al público por la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado y por la ONCE que se destinen a la comercialización de los juegos que gestionan estas entidades hasta la entrada en vigor de esta Ley y de los juegos sujetos al régimen de reserva, no requerirá autorización de las Comunidades Autónomas".

El vigente apartado 5 del artículo 12 de la Ley 4/1998, tras su redacción dada por el artículo 6 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras dispone que "La apertura de establecimientos abiertos al público en los que pretendan desarrollarse actividades de juegos y apuestas por parte de los operadores autorizados por otras Administraciones, requerirán la previa obtención de título habilitante otorgado por el órgano competente en materia de juego de la Comunidad de Castilla y León. De igual forma, también se precisará la obtención de título habilitante por parte del órgano competente en materia de juego de la Comunidad de Castilla y León para la instalación de equipos que permitan la participación en los citados juegos y apuestas, en cualquier establecimiento abierto al público".

Sin embargo, actualmente la Disposición adicional única del Decreto 22/2013, de 20 de junio, por el que se aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas de la Comunidad de Castilla y León señala que "En aplicación de lo dispuesto en el apartado cinco de la disposición adicional primera de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de Regulación del Juego del Estado, la apertura de establecimientos accesibles al público por la Sociedad Estatal de Loterías y Apuestas del Estado y por la ONCE que se destinen a la comercialización de los juegos que gestionaran estas entidades hasta la entrada en vigor de la citada ley y de los juegos sujetos a reserva, no requerirán autorización del órgano competente en materia de juego de la Comunidad de Castilla y León".

Esta previsión se deriva del Acuerdo de la Comisión de Cooperación entre la Comunidad de Castilla y León y el Estado en relación con la Ley de Castilla y León 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras, adoptado conforme a lo establecido en el artículo 33 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional y publicado en el BOE el 24 de diciembre de 2012.



El cuerpo de este Acuerdo es del siguiente tenor literal:

«1º.- Con carácter general, las partes convienen en interpretar el artículo 12.5 de la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del juego y de las apuestas de Castilla y León, en el sentido de que su aplicación no supone en modo alguno la inaplicación de la disposición adicional primera de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego del Estado, dado que se ha dictado en el ámbito y con el alcance de las competencias autonómicas.

»2º.- En particular, ambas partes coinciden en que el artículo 12.5 de la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del juego y de las apuestas de Castilla y León, plasma en esta Comunidad Autónoma lo dispuesto en el artículo 9.1, párrafo tercero, de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego del Estado, referido a «operadores autorizados titulares de una licencia». Por lo tanto, no resulta de aplicación a las entidades que contempla como «operadores designados» la disposición adicional primera de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego del Estado, y que en su apartado cinco expresamente señala que la apertura de establecimientos accesibles al público por la Sociedad Estatal de Loterías y Apuestas del Estado y por la ONCE no requerirá autorización de las Comunidades Autónomas.

»3º.- En consecuencia, la Junta de Castilla y León, en un próximo desarrollo reglamentario de la Ley, establecerá expresamente que la apertura de establecimientos accesibles al público por la Sociedad Estatal de Loterías y Apuestas del Estado y por la ONCE no requerirá autorización de la Administración autonómica.

»4º.- Comunicar este Acuerdo al Tribunal Constitucional, a los efectos previstos en el artículo 33.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, así como insertar el presente Acuerdo en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Castilla y León».

No existe duda, en consecuencia, de que para la apertura de establecimientos al público por la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado y por la Organización Nacional de Ciegos Españoles no resulta precisa la obtención de título habilitante autonómico.

Sin embargo, la cuestión no resulta tan clara en el caso de la instalación de terminales de operadores designados que permitan la participación en los



juegos de loterías de la reserva estatal en cualquier establecimiento abierto al público.

Ello es objeto de un detallado análisis en el informe 30/2017, de 21 de febrero de 2017, de la Abogacía del Estado del Ministerio de Hacienda y Función Pública, entre cuyas conclusiones se recoge:

“- Que la exención contemplada en la DA 1.5º únicamente se refiere a la apertura de establecimientos accesibles presenciales abiertos al público, lo que ha de interpretarse en el sentido de que solo alcanza a la autorización para la apertura de locales presenciales abiertos al público a que se refiere el tercer párrafo del artículo 9.1, pero no alcanza a la autorización para la instalación de equipos informáticos que permitan tales juegos.

»- Que, por lo tanto, la apertura de locales presenciales abiertos al público por parte de SELAE y la ONCE no está sujeta a autorización autonómica siempre que en los mismos se comercialicen juegos de loterías u otros juegos que dichas entidades gestionaran hasta la entrada en vigor de la Ley.

»- Que, sin embargo, la instalación de equipos informáticos en establecimientos que no hayan sido abiertos por SELAE u ONCE y que permitan realizar juegos no reservados pero que tales entidades estuvieran gestionando antes de la entrada en vigor de la Ley sí están sujetos a autorización autonómica”.

A la vista de todo lo expuesto, este Consejo considera que podría ser prudente la revisión de la redacción del apartado, en lo que respecta a la instalación de terminales de operadores designados que permitan la participación en los juegos de loterías de la reserva estatal en cualquier establecimiento abierto al público.

#### ***Título IV bis. De la Comisión Técnica de Coordinación del Juego Responsable***

Desde un punto de vista formal, si bien resulta correcta la introducción de un nuevo título IV bis, no lo es la numeración de los artículos que lo componen, que no debería alterar el orden de la numeración original. De este modo, en lugar de la numeración utilizada, deberían introducirse los



artículos 28 bis y 28 ter, constitutivos del nuevo título IV bis, a continuación del título IV.

Por otro lado, la modificación introduce la creación de un nuevo órgano de carácter consultivo en materia de juego responsable, y regula su composición y funciones.

Se especifica que es un órgano consultivo, si bien esta naturaleza no se compadece ni con su denominación, ni con las funciones que le son atribuidas. La norma proyectada la dota con funciones de análisis, coordinación, prevención, ejecutivas y de apoyo. Así, el artículo 28 bis la otorga funciones concretas como analizar la situación del sector del juego, coordinar las actuaciones relacionadas con la aplicación de la ley y las normas que las desarrollen, o la elaboración de la Estrategia de Prevención y Tratamiento del Juego Patológico.

El apartado 2 del artículo 27 bis remite la regulación de su composición, organización y funcionamiento al desarrollo reglamentario, si bien esboza los integrantes del órgano colegiado, lo que no se efectúa en el artículo 27.2 en relación a la composición de la Comisión del Juego y Apuestas de Castilla y León, que se remite en su totalidad a desarrollo reglamentario.

### **Artículo 33. *Infracciones graves.***

La nueva letra m), que se añade a la enumeración de infracciones, prevé como tal el "No funcionamiento o funcionamiento deficiente del servicio de control de acceso y/o de registro de visitantes, así como la ausencia del empleado que desarrolle estas funciones en el establecimiento". Sin embargo, y de forma coherente con la obligación de la disposición de un servicio de control de acceso y de registro de visitantes prevista en el artículo 7.1, debería contemplarse como conducta infractora, la carencia de estos sistemas de control.

### **Artículo 35.- *Sanciones.***

Se modifican los apartados 1 a 3. De acuerdo con lo expuesto en el informe de los servicios jurídicos, "se podría considerar la inclusión de tales umbrales mínimos en la determinación de las sanciones, partiendo de la cuantía última fijada como máximo en el anterior tramo".



Dispone el meritado informe que "La ausencia de previsión de un umbral mínimo en la determinación de las sanciones, para cada grado, puede reprocharse desde el punto de vista de la técnica normativa.

»(...) La sentencia del Tribunal Supremo en la materia, de 7 de junio de 2018, que se pronuncia en los siguientes términos:

»`TERCERO. Principio de proporcionalidad de la sanción. El segundo motivo denuncia la vulneración del artículo 113.1.b) de la Ley 34/1998, de 7 de octubre del sector de hidrocarburos en relación con el art. 112 de dicha norma y el art. 131.3 de la Ley 30/1992 y el Informe de la Comisión Nacional de la Energía 69/2011. Considero que el importe mínimo de todas las sanciones, al no establecer la Ley límites inferiores a las infracciones muy graves y graves, se ha de entender que en todas ellas es de 1 €. Es cierto que la Ley de Hidrocarburos después de haber establecido una diferenciación de las infracciones en atención a su gravedad entre leves, graves y muy graves, al tiempo de fijar las sanciones aplicables a las infracciones tipificadas por su gravedad, tan solo fija un límite máximo sin establecer un tope mínimo para cada una de categorías de las infracciones. Así el artículo 113 de la ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos al tiempo de establecer las sanciones dispone que: "1. Las infracciones tipificadas en los artículos anteriores serán sancionadas: a) Las infracciones muy graves, con multa de hasta 30.000.000 €. b) Las infracciones graves, con multa de hasta 6.000.000 €. c) Las infracciones leves, con multa de hasta 600.000 €. [ ...] 3. La cuantía de las sanciones se graduará atendiendo a criterios de proporcionalidad y a las circunstancias especificadas en el artículo anterior". Esta cuestionable técnica normativa siembra la duda en torno a si el grado mínimo de cada una de las categorías de infracciones (muy graves, graves o leves) tienen como tope mínimo el importe fijado como máximo para el grado inferior o todas ellas parten de 0,01 € permitiendo que sea el aplicador del derecho el que cuantifique con un amplísimo margen que en las sanciones muy graves irían desde 0,01 € hasta 30.000.000 € y que en las graves iría desde 0,01 € hasta 6.000.000 € "la potestad sancionadora no tiene carácter discrecional y esto conlleva que, cuando para una determinada infracción haya legalmente previsto un elenco de sanciones, la imposición de una más grave o elevada que la establecida con el carácter de mínima deberá ser claramente motivada mediante la consignación de las específicas razones y circunstancias en que se funda la superior malicia o desidia que se tiene en cuenta para elegir ese mayor castigo. Así lo impone la interdicción de lo arbitrarietà del artículo 9.3 de la



Constitución y también el principio de proporcionalidad comprendido en las garantías del artículo 25 del mismo texto constitucional”.

»(...) La fijación de un umbral máximo y uno mínimo de la sanción correspondiente en atención a la gravedad de la infracción es una garantía para el administrado pues reduce el margen de discrecionalidad en materia de derecho administrativo sancionador y además el establecimiento de este tipo de límites implica que la respuesta sancionadora ha sido previamente determinada e individualizada la pena conforme al principio de taxatividad existente en el derecho punitivo. Este Tribunal ya ha señalado en anteriores sentencias (STS de 29 de enero de 2015 (rec. 2872/2013) "El ejercicio, [...] de las potestades administrativas sancionadoras no puede olvidar que éstas se enmarcan en un contexto jurídico determinado constituido por los principios del Derecho sancionador, sin que consideraciones de otro tipo puedan prevalecer sobre las exigencias que constriñen aquel ejercicio. El conocimiento de aquellos principios y de las técnicas generales de aplicación de las normas de carácter punitivo se revela, en este contexto, como particularmente necesario. Y, en este mismo sentido, aunque las multas administrativas tengan sus propias notas conceptuales, no está de más recordar que las sanciones pecuniarias establecidas -también en el caso de las personas jurídicas- para los delitos tipificados en el Código Penal tienen igualmente unos máximos y mínimos que predeterminan la extensión de cada una, de modo que los jueces y tribunales han de imponer motivadamente las multas dentro de los límites fijados para cada delito. La predeterminación normativa de los máximos y mínimos de las multas, tanto penales como administrativas (y sean aquéllos fijos o porcentuales respecto de ciertas magnitudes), a los efectos de individualizar su cálculo bien puede considerarse un principio común insoslayable del Derecho sancionador”.

***Artículo 43. Principios rectores de la actividad de los juegos y de las apuestas.***

En el nuevo texto se incorporan, por primera vez, los principios rectores de la actividad del juego y la regulación sobre la política del juego responsable a la normativa autonómica. No obstante, se advierte que algunos de ellos resultan predicables en mayor medida de los operadores del juego que de la propia Administración. Es el supuesto de la letra d) -La transparencia en el desarrollo de los juegos y apuestas- y de la letra e) -La garantía de que no se produzcan fraudes en su desarrollo, así como, al cobro



de los premios-, íntimamente relacionados con las obligaciones previstas en el artículo 22.bis apartado 2, en las letras h) e i).

#### **Artículo 44. *Juego responsable.***

En primer lugar, se observa cierto solapamiento del contenido de los apartados 1 y 3.

Por otro lado, sería oportuno que la obligación que se impone a las empresas titulares de autorizaciones para organizar y explotar el juego y apuestas de elaborar un plan de medidas a fin de mitigar los perjuicios derivados de la práctica de un juego abusivo, tuviera su reflejo en el apartado 2 del artículo 22.bis.

Desde un punto de vista meramente formal, se han de evitar reiteraciones innecesarias pues ya el artículo 27 dispone que la elaboración de la estrategia, corresponde a la Comisión Técnica de Coordinación del Juego Responsable.

Por último, no se alcanza a comprender la coexistencia de una Estrategia de Prevención y Tratamiento del Juego Patológico de carácter plurianual y de un Plan Estratégico de Prevención y Tratamiento del Juego Patológico de acción bianual, máxime cuando se afirma que la primera se contendrá en el segundo.

#### **Disposición transitoria. Régimen transitorio.**

Cabría sugerir que el régimen transitorio de aplicación a la renovación de autorizaciones ya concedidas estuviese integrado en su totalidad, pues debería contener no solo la declaración de la pervivencia o ultraactividad de la norma modificada (régimen de distancias), sino también la referida a la aplicación inmediata de la nueva norma, contenida en el apartado 3 del artículo 4 que dispone "No obstante, podrán ser renovadas por sus titulares siempre que cumplan los requisitos exigidos por la normativa en vigor en el momento de solicitar la renovación". Por ello, el contenido del apartado 3 quedaría mejor ubicado en la Disposición Transitoria.



### **III CONCLUSIONES**

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

Consideradas las observaciones formuladas, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el anteproyecto de ley de modificación de la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del juego y de las apuestas de Castilla y León.

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