



IA-0191-2021

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO DEL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO DEL JUEGO DE CASTILLA-LA MANCHA

En fecha 4 de noviembre de 2021, se ha recibido en el Gabinete Jurídico oficio de la Secretaria General de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas por el que se solicita la emisión de informe preceptivo en relación con el proyecto de decreto de referencia, de acuerdo con el apartado a) del artículo 10.1 de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de ordenación del servicio jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Para la elaboración del presente informe se han tenido en cuenta los siguientes documentos:

- Texto del Proyecto de Decreto del Régimen del Juego en Castilla-La Mancha.
- Acta de la Reunión celebrada en la Comisión del Juego de Castilla-la Mancha
- Memoria de la Dirección General de Tributos y Ordenación del Juego.
- Informe de impacto de género.
- Informe sobre adecuación a la normativa vigente sobre racionalización y simplificación de procedimientos y dedición de cargas administrativas.





- Informe-Conclusiones sobre el trámite de información pública de la Dirección General de Tributos y Ordenación del Juego.



A la vista de los anteriores documentos, procede emitir el presente informe en base a los siguientes

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- AMBITO NORMATIVO

El proyecto de norma reglamentaria que se somete a informe se inserta dentro del nuevo marco regulatorio creado por la Ley 5/2021, de 23 de julio, del Régimen Administrativo y Fiscal del Juego, y con su promulgación se pretende llevar a cabo dos objetivos perfectamente definidos en su exposición de motivos: por un lado, abordar la unificación normativa, recopilando en una única norma toda la regulación reglamentaria existente, y, por otro, desarrollar reglamentariamente los aspectos novedosos de la ley (publicidad, promoción, patrocinio, distancias mínimas, y Observatorio del Juego) así como desarrollar con sujeción a la misma el régimen jurídico de los locales de juego y el régimen de autorizaciones administrativas

SEGUNDO.- PROCEDIMIENTO

El procedimiento de elaboración de la norma ha de ajustarse a lo previsto en el artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo



Consultivo de Castilla-La Mancha, regulador del ejercicio de la potestad reglamentaria por el Consejo de Gobierno.

Señala el citado artículo 36 de la Ley 11/2003:

1. *El ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Consejo de Gobierno, sin perjuicio de la facultad de sus miembros para dictar normas reglamentarias en el ámbito propio de sus competencias.*

2. *El ejercicio de dicha potestad requerirá que la iniciativa de la elaboración de la norma reglamentaria sea autorizada por el Presidente o el Consejero competente en razón de la materia, para lo que se elevará memoria comprensiva de los objetivos, medios necesarios, conveniencia e incidencia de la norma que se pretende aprobar.*

3. *En la elaboración de la norma se recabarán los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como cuantos estudios se estimen convenientes.*

Cuando la disposición afecte a derechos o intereses legítimos de los ciudadanos se someterá a información pública de forma directa o a través de las asociaciones u organizaciones que los representen, excepto que se justifique de forma suficiente la improcedencia o inconveniencia de dicho trámite.

Se entenderá cumplido el trámite de información pública cuando las asociaciones y organizaciones representativas hayan participado en la elaboración de la norma a través de los Órganos Consultivos de la Administración Regional.

4. *De no solicitarse dictamen del Consejo Consultivo, por no resultar preceptivo ni estimarse conveniente, se solicitará informe de los servicios jurídicos de la Administración sobre la conformidad de la norma con el ordenamiento jurídico.*





5. *El Consejo de Gobierno remitirá a la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha los dictámenes emitidos por el Consejo Consultivo en relación con los Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.*

El expediente ha sido sometido a trámite de información pública, de conformidad con lo establecido en el artículo 132 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

No consta en el expediente el informe de la Secretaría General de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas, proponente de la norma, de acuerdo con lo establecido en el apartado 3.1.1 f) de las Instrucciones sobre el Régimen Administrativo del Consejo de Gobierno de 25 de julio de 2017.

No se ha incorporado al expediente el denominado “Extracto de expediente para el Consejo de Gobierno”, al que se refieren los apartados a) y b) del artículo 3.1.1 de las referidas Instrucciones.

Tras la elaboración de presente informe, de acuerdo con el artículo 36 y con el artículo 54.4 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y el Consejo Consultivo, se debe requerir el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.





TERCERO.- FONDO

Atendiendo a la vocación compilatoria de la norma, y en el entendimiento de que gran parte de la regulación que en la misma se contiene ya ha regido durante años el desarrollo de la organización y practica del juego en Castilla-La Mancha a través de los diversos reglamentos que ahora se unifican, el presente informe se va a centrar en destacar aquellos aspectos del proyecto que pudieran apartarse del nuevo marco regulatorio legal, Ley 5/2021, de 23 de julio, del Régimen Administrativo y Fiscal del Juego, o que pudieran entrar en contradicción con las normas del procedimiento administrativo común, o constituyan una mala técnica normativa relevante.

1ª) En primer lugar, y antes de centrarnos en el articulado de la norma en ciernes, en consonancia con la opción por la unificación normativa expresada en su propia exposición de motivos, y en aras de la seguridad jurídica, nos parece oportuno que **se deroguen expresamente todas aquellas Órdenes que fueron dictadas al amparo de la disposición final primera del Decreto 82/2013, de 23 de octubre**, por el que se aprobó el catálogo de juegos y apuestas de Castilla-La Mancha, en las que se concretaban las especificaciones exigidas para la práctica de los distintos tipos de juegos y apuestas: Juego del Punto y banca, Juego del Sic Bo, Juego del Pai GoW, etc. Entendemos que, si bien el Decreto 82/2013 es expresamente derogado por la Disposición derogatoria de la futura norma reglamentaria, y que el Anexo I de la misma incorpora el Catálogo de juegos y las especificaciones concernientes a cada uno de ellos, mediante la derogación expresa de dichas Órdenes se expulsa a estas del ordenamiento jurídico y se favorece la certeza y la seguridad jurídica que se pretenden alcanzar.





2ª) La norma legal, Ley 5/2021, de 23 de julio, del Régimen Administrativo y Fiscal del Juego establece en su artículo 7 con carácter general la prohibición de la publicidad del juego, con la sola excepción de aquella que se practica en el interior de los propios locales de juego o aquella que se inserta en publicaciones específicas dirigidas al sector. Sin embargo, el artículo 6 del proyecto, incluido en el Título I, referido a la publicidad, patrocinio y promoción de los juegos en Castilla-La Mancha, somete a autorización administrativa la publicidad que se realice “**en los propios canales de distribución de las actividades de juego practicadas por medios electrónicos, informáticos, telemáticos o interactivos**”. La previsión autorizatoria que se contempla en la norma reglamentaria no parece encontrar acomodo en la única excepción prevista en la norma de rango legal.

3ª) Dentro del Título II del proyecto, el artículo 18 se refiere al cambio de moneda extranjera en los casinos de juego con la siguiente redacción:

1. *Los casinos de juego podrán efectuar cambios de moneda extranjera en sus dependencias de caja o instalar oficinas exclusivamente dedicadas a ello, **con sujeción a las normas vigentes sobre cambio de divisas**. En ningún caso podrá efectuarse el cambio en las mesas de juego.*

2. *También podrán instalarse en los casinos de juego, fuera de las áreas de juego, oficinas dependientes de entidades bancarias de acuerdo con la normativa vigente. Asimismo, dentro o fuera de las áreas de juego, podrán instalarse cajeros automáticos.*

Teniendo en cuenta que el ejercicio de la actividad de cambio de moneda extranjera debe ser autorizada por el Banco de España en la forma y a través del procedimiento establecido en el Real Decreto 26660/1998, de 14 de diciembre, sobre cambio de moneda extranjera en establecimientos abiertos al



público distintos de las entidades de crédito, se estima oportuno que en la norma se subraye la necesidad de contar con la mencionada autorización, pues sin dicha mención podría parecer que el juicio sobre adecuación a la normativa estatal vigente corresponde a la autoridad de juego autonómica.

4ª) La Sección 5º del Capítulo I del Título se ocupa de establecer los requisitos para la realización de actividades de juegos por canales electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos; la Sección 5º del Capítulo I del Título II, bajo la rúbrica de “realización de actividades de juegos por canales electrónicos, telemáticos e interactivos”, articula las prohibiciones y obligaciones de las empresas y los participantes; y, finalmente en la Sección 6ª del Capítulo I del Título II, se determinan: el límite de depósitos, los pagos y abonos y las reclamaciones de juegos realizados por canales, electrónicos, informáticos, telemáticos o interactivos.

Aun existiendo en el artículo 49 y 50 una expresa remisión a la Ley estatal 13/2011, de 27 de mayo, de Regulación del Juego, y al Real Decreto 1613/2011, de regulación del juego en lo relativo a los requisitos técnicos de las actividades de juego, resultaría conveniente clarificar, tal vez en la exposición de motivos, el ámbito de aplicación de la precitada regulación reglamentaria, del mismo modo que se hacía en el Decreto 86/2013 por el que se regulaba el régimen jurídico y títulos habilitantes exigidos para la realización de actividades de juego y apuestas por canales electrónicos, informáticos, telemáticos o interactivos, del cual los capítulos señalados son fiel traslación.

Decía la exposición de motivos del Decreto 86/2013:

Por tanto, este decreto tiene por objeto regular los requisitos del juego y las apuestas practicados por medios electrónicos, informáticos, telemáticos e





interactivos cuando, subjetivamente, los organizadores y explotadores desarrollen o pretendan desarrollar su actividad en Castilla-La Mancha y, además, dirijan sus ofertas a personas que tengan residencia habitual en dicha Comunidad Autónoma.

Para evitar la fragmentación de lo que, naturalmente, ha de ser una actividad homogénea en todo el territorio nacional, el decreto se limita a regular sustantivamente los procedimientos de expedición de los títulos habilitantes para el desempeño de la actividad empresarial, en consonancia con el artículo 12 de la Ley 2/2013, de 25 de abril, que regula el régimen de las declaraciones responsables, comunicaciones previas y autorizaciones, remitiendo en bloque a la legislación estatal las cuestiones ligadas a los aspectos técnicos exigidos para estas modalidades de juego, y por otro lado, configurando un amplio sistema de homologaciones en el que se reconocen efectos a los títulos expedidos por otras Administraciones Públicas, dentro de la Unión Europea (UE) y el Espacio Económico Europeo (EEE).

5ª) Dentro de la Sección 3ª del Capítulo II del Título II del proyecto, el artículo 59 señala:

Artículo 59. Empresas fabricantes e importadoras de material de apuestas.

1. Las empresas fabricantes e importadoras de material de apuestas deberán revestir la forma de sociedad mercantil, y tener el capital social totalmente desembolsado, dividido en acciones o participaciones nominativas.

2. Además, deberán tener como objeto social específico la fabricación o importación de material de apuestas y cumplir los demás requisitos





establecidos en los artículos 55, 56 y 57, salvo la obligatoriedad de los servicios de hostelería y complementarios y las cifras mínimas de capital social.

Se considera que el título competencial de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha para establecer el régimen jurídico del juego, artículo 31.1.21.º del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, no alcanza a imponer la forma en que se haya de constituir las empresas fabricantes e importadoras de material de apuestas que vaya a operar en el ámbito regional. Dicha imposición correspondería, en su caso, al Estado en el ejercicio de la competencia exclusiva que sobre la legislación mercantil le otorga el artículo 149.1.6ª de la Constitución española, siendo por otra parte el ejercicio de esta competencia por el Estado la garantía de una regulación homogénea en todo el territorio nacional.

6ª) A lo largo de la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título I, en relación con los títulos habilitantes, se habla de términos como revocación, nulidad y extinción, sin definir claramente los perfiles de cada uno de ellos. Si bien es cierto que esta nomenclatura, que se arrastra de normas reglamentarias precedentes, como el Decreto 86/2013, no ha causado graves problemas de interpretación jurídica, consideramos que, al menos en el caso del artículo 107.2 a) del proyecto, debería operarse alguna corrección.

Dice el artículo 107.2 a):

*2. Además de los supuestos previstos en el apartado 1, se declarará **nula o extinguida** la autorización de instalación en los siguientes casos:*

a) La falsedad en los datos aportados para la obtención de la autorización, incurriendo en cualquiera de los supuestos de nulidad de pleno derecho del





artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

El artículo transcrito equipara extinción y nulidad, en el supuesto de que la empresa operadora incurra (entendemos que en la solicitud) en falsedad de los datos aportados de cara a obtener la correspondiente autorización; en este concreto supuesto se exige además que dicha falsedad integre “cualquiera” de las causas de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1 de la Ley 39/2015.

De entrada, al margen del supuesto de nulidad de pleno derecho contemplado en la letra f de la Ley 39/2015, no alcanzamos a concebir ningún otro supuesto de nulidad que se pueda emparentar con la falsedad de los datos aportados por el solicitante.

Artículo 47 Nulidad de pleno derecho

1. Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

- a) Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.*
- b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.*
- c) Los que tengan un contenido imposible.*
- d) Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta*





e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.

f) Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.

g) Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango de Ley.

2. También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

En cualquier caso, si la falsedad de los datos aportados para la obtención de la autorización administrativa correspondiente integrase alguna causa de las comprendidas en el artículo 47.1 de la Ley 39/2015, la nulidad de la autorización concedida bajo estos presupuestos únicamente podría promoverse a través del procedimiento de revisión de oficio previsto en el artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Efectivamente, el mencionado principio de seguridad jurídica impediría la declaración de nulidad automática que parece instituir el artículo 102.7 a) del proyecto.





CONCLUSIONES

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1 a) de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación del Servicio Jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, se emite el presente informe con las observaciones que en el mismo se contienen.

Toledo a 12 de noviembre de 2021

EL LETRADO

Fdo. Jerónimo Ros Acevedo

**VºBº DIRECTORA DE LOS
SERVICIOS JURIDICOS**

Fdo. María Belén López Donaire

**ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL DE LA CONSEJERÍA DE HACIENDA Y
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**





Castilla-La Mancha

Gabinete Jurídico
Vicepresidencia
Plaza del Cardenal Silíceo, s/n - 45071 Toledo



Documento Verificable en www.jccm.es mediante
Código Seguro de Verificación (CSV): F5F633F55655F3C64EF5E1