

**Dictamen núm. 80/2017, relativo al Proyecto de decreto por el que se aprueba el Reglamento de apuestas de la comunidad autónoma de las Illes Balears\***

**I. ANTECEDENTES**

1. El 21 de junio de 2016, la directora general de Comercio y Empresa de la Consejería de Trabajo, Comercio e Industria suscribe una memoria justificativa relativa al *«Projecte de decret pel qual s'aprova el Reglament d'apostes de la comunitat autònoma de les Illes Balears»*. Dicha memoria incluye, en diferentes apartados:

— Necesidad y oportunidad del decreto y objeto del anteproyecto.

— Análisis en cuanto a distribución de competencias y marco normativo de la propuesta.

— Relación de disposiciones afectadas y contenido del anteproyecto.

— Justificación de los principios de buena regulación de la Ley de Economía Sostenible y mención específica de la unidad de mercado exigida en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre.

Vista la memoria justificativa anterior y, en la misma fecha, el consejero de Trabajo, Comercio e Industria resuelve iniciar el procedimiento para elaborar un proyecto de decreto y designar, a su vez, a la secretaria general de esta Consejería como órgano responsable de su tramitación. Aunque sin orden cronológico, se incorpora en el expediente el estudio de cargas administrativas del Proyecto, suscrito el 21 de junio de 2016 por la directora general de Comercio y Empresa y el borrador del Proyecto el 20 de julio de 2016.

2. El 28 de febrero de 2017, se complementa la Memoria anterior con otra suscrita por la misma directora general en la cual se analiza el impacto normativo de un Proyecto de reglamento de apuestas en relación con la infancia, la familia y la adolescencia, la no discriminación por razón de género y de orientación sexual. Así mismo se advierte que el borrador del Proyecto se remite el 12 de enero de 2017 a la Plataforma electrónica para intercambio de información en materia de unidad de mercado a través del Instituto de Estudios Autonómicos. Concluye dicha memoria complementaria que no es necesario estudio económico *«ja que de l'aprovació de la norma no se'n dedueix cap despesa i no té per tant cap implicació financera»*.

3. En la fase de audiencia y participación, junto con otro Proyecto la secretaria general remite copia del borrador inicial del Proyecto a: i) las secretarías generales de las consejerías de la Administración de la comunidad autónoma de las Illes Balears; ii) la

---

\* Ponencia del Hble. Sr. D. José Argüelles Pintos, consejero.

Agencia Tributaria de las Illes Balears; iii) los Consejos Insulares de Eivissa, de Menorca y de Mallorca; iv) la Federación de Entidades Locales de las Islas Baleares (FELIB); v) los sindicatos CCOO y UGT; vi) la Federació Balear de Trot; vii) las entidades ACOMAM, Casino de Mallorca, Codere Apuestas España SLU, SAREIBA, ASBA, y viii) la Asociación Juguesca. El 6 de agosto de 2016, mediante edicto en el BOIB núm. 100, se publica el trámite de información pública del Proyecto.

4. Formulan sugerencias la secretaría general de Presidencia y el Servicio Jurídico de Hacienda y Administraciones Públicas, en torno a aspectos de administración electrónica, de simplificación administrativa y de la derogación normativa, entre otros. Entre 22 de agosto y 5 de septiembre, presentan alegaciones al proyecto:

a) la Asociación de Comerciantes Operadores de Máquinas Accionadas por Monedas de Baleares, ACOMAM, mediante dos escritos que proponen aclarar la redacción de 9 preceptos, el primero y el segundo, «al objeto de dejar zanjado el debate sobre la propuesta de determinados interesados referida a la posibilidad de instalación de máquinas tipo B en locales específicos de apuestas»; su propuesta es que «las máquinas tipo B (y otros juegos distintos a las propias apuestas) no figuren entre los juegos autorizables en los locales específicos de apuestas».

b) la Asociación de Salas de Bingo Autorizadas de Baleares y la Asociación de Empresarios de Salas de Bingo (ASBA y AESBI) en un mismo escrito conjunto formulan alegaciones en el sentido de acentuar las obligaciones de control de acceso a los salones de juego de tipo B, evitar el control de acceso específico en zonas de apuestas de casino y salas de bingo al considerarlo redundante, y equiparar el régimen de promoción y publicidad de las salas de bingo al establecido para los casinos de juego.

c) La Asociación d'Empresaris de Sales de Joc i Apostes de les Illes Balears (SAREIBA), con un extenso escrito, formula propuestas de cambios en el Proyecto, en torno a la ampliación al máximo del ámbito de las apuestas, la inclusión de todo tipo de apuestas incluso las hípicas internas, la equiparación del régimen de publicidad y promoción con el de casinos, el carácter de las empresas de apuestas, el régimen autorizador de la actividad y su plazo, las causas de revocación, el carácter elevado de la fianza, el servicio de control de acceso al local o a la actividad, los locales específicos de apuestas y sus distancias con centros de tipo educativo o similar, la revocación de la autorización para la actividad y el horario. Dicho escrito acaba con una petición de «carácter tributario» que no es objeto del reglamento.

d) La Federación Balear de Trot, la Asociación de Criadors i Propietaris de Cavalls Trotadors —ASTROT—, la Sociedad Hípica Gabellina de Trot, el Club Hípic d'Artà, la Sociedad Hípica Amigos del Noble Bruto (de Maó), la Real Sociedad Hípica de Ciutadella, la Societat de Trot Eivissenc, el Club Esportiu Rancho Can Bulla (Manacor), l'Associació d'Aprenents del Trot, el Club Cavallista Lluçmajor, el Club de Dames del Trot, el Club d'Amateurs i Propietaris (Manacor), la Real Sociedad Hípica de Mallorca, en escritos personalizados idénticos donde después de una amplia descripción de las

carreras de caballos, sus apuestas y valoración socioeconómica, formulan 4 propuestas sobre el Proyecto, la principal, excluir las apuestas hípicas que deberían regularse «por la actual normativa vigente».

e) La mercantil Sportium Apostes Catalunya SA, empresa explotadora de apuestas en Catalunya, que solicita «eliminar la obligatoriedad de que la licencia municipal de apertura y funcionamiento esté expedida a favor del solicitante de autorización [...] puesto que [...] este condicionante choca frontalmente con un modelo de Franquicias». También solicita eliminar el visado del Proyecto del colegio profesional.

f) La empresa Euskal Kirol Apostuak, S.A. (EKASA cabecera del grupo y marca RETA que engloba a seis empresas operadoras de apuestas con actividad) formula un escrito con tres alegaciones relativas a: la fianza suficiente, locales específicos de apuestas y sus límites que reputan excesivos y la instalación de máquina auxiliares en locales de hostelería.

g) La entidad Consejo Empresarial del Juego, CEJUEGO, formula sus alegaciones en orden a la ampliación de las modalidades de apuestas, la aclaración de los tipos de máquinas de apuestas, la limitación publicitaria, la autorización provisional de apuestas en tanto se modifican sus reglas de organización y funcionamiento, la limitación de la extinción y revocación de la autorización, la admisión del seguro de caución como fianza, la inclusión de máquinas auxiliares de apuestas en establecimientos de ocio como los de hostelería, la admisión de máquinas recreativas tipo B1 y B2 en los locales específicos de apuestas, la limitación de la licencia municipal y la exigencia de visado colegial en el Proyecto.

h) El Institut de l'Esport Hípic de Mallorca (Hipódromo de Son Pardo) presenta alegaciones (bastante similares a los interesados en el mundo de la hípica) que se concentran en proponer que se mantenga la actual regulación de las apuestas hípicas, excluyéndolas de la aplicación del nuevo reglamento.

i) La empresa Codere Apuestas España, S.L.U formula alegaciones en parecidos términos a CEJUEGO, proponiendo la ampliación de la actividad de juego en locales de ocio, en particular de hostelería.

j) La sociedad Tele Apostuak Promotora de Juegos y Apuestas, S.A. (del grupo Kirol y titular de la marca Kirolbet) presenta alegaciones para incluir en el objeto actividades fuera del ámbito deportivo o de competición del reglamento, incardinables en la naturaleza de «desenlace incierto que se encuentren previamente determinados». También aboga la entidad por la instalación de máquinas auxiliares de apuestas en establecimientos de hostelería y por suavizar otras limitaciones, amén de suprimir las referencias a las zonas de ocio infantil como causa de limitación en la apertura de local específico de apuestas.

**5.** El 30 de agosto de 2016, la jefa del Servicio de Evaluación y Participación certifica la disponibilidad telemática del Proyecto en la web pública oficial, constando 38 visitas

telemáticas, aunque hace referencia a un supuesto «proyecto de ley» mención que debe haberse escrito por error.

6. El 6 de septiembre de 2016, la jefa del Servicio de Juego elabora un extenso y detallado informe sobre las alegaciones del Institut Hípic de Mallorca proponiendo rechazar las alegaciones no sin sugerir que la Dirección General de Ordenación del Juego emita informe sobre las cuestiones que plantean las apuestas hípicas y que han sido objeto de amplias alegaciones de un grupo de entidades (identificadas más arriba como letra *d*).

7. El siguiente 8 de septiembre de 2016, la jefa del citado Servicio emite un informe sobre todas y cada una de las alegaciones presentadas hasta la fecha. El 24 de octubre de 2016, la directora general de Comercio y Empresa suscribe propuesta por la cual «*considera adient fer una regulació específica per a les apostes hípiques internes i externes per la qual cosa proposa al conseller [...] obrir un nou tràmit d'audiència i informació pública*». En tal sentido resuelve el consejero de Trabajo, Comercio e Industria, el mismo día, visto que «*les modificacions introduïdes al text de l'esborrany són substancials*». Aparece incorporado un nuevo borrador como doc. 14, con la inscripción —sin diligencia alguna—: «*2º borrador 10 de octubre de 2016*».

8. El 26 de octubre de 2016, la secretaria general remite el nuevo borrador para audiencia y participación a las entidades y asociaciones que en el anterior trámite lo habían recibido con la salvedad del Consejo Insular de Formentera (que ahora sí lo recibe) y el Consejo Insular de Mallorca (que no lo recibe porque ya se han excluido las apuestas hípicas mutuas). El 28 de octubre siguiente la secretaria general remite el edicto de información pública que se publica en el BOIB núm. 142, de 10 de noviembre de 2016.

9. Presentan sugerencias las secretarías generales de Presidencia y de Salud. El 25 de noviembre de 2016, la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE) formula alegaciones para que el Proyecto excluya de forma clara de su ámbito los juegos de loterías de la ONCE. Se incorporan seguidamente, a partir del 1 de diciembre de 2016, las siguientes alegaciones:

*a)* La mercantil Euskal Kirol Apostuak, S.A. reitera sus alegaciones sobre fianzas, locales específicos de apuestas y los establecimientos autorizados para la práctica de apuestas.

*b)* La empresa Codere Apuestas España, S.A.U. insiste también en sus alegaciones anteriores tendentes, resumidamente, a la ampliación de la actividad de juego y apuestas.

*c)* La Asociación Española Club de Convergentes, asociación de fabricantes de máquinas y sistemas de juego, amén de reiterar su escrito de 28 de agosto de 2016, se propone ampliar en el Proyecto la capacidad de la máquina tipo B exclusiva de salón de juego.

d) La entidad ACOMAM formula alegaciones en torno a las condiciones de los locales de apuestas que sólo deben ser autorizados para apuestas, con evidente interés restrictivo.

**10.** El 5 de diciembre de 2016, la jefa del Servicio de la Dirección General de Participación y Transparencia certifica la publicidad telemática dada al Proyecto cuyo resultado han sido 82 visitas, siendo en su caso redireccionadas las alegaciones telemáticas al Departamento Jurídico de la Consejería.

**11.** Seguidamente el 21 de diciembre de 2016, la jefa del Servicio de Juego da detallada contestación a todas y cada una de las alegaciones indicando la redacción que pasará a tener el Proyecto en los puntos controvertidos.

**12.** El 24 de abril de 2017, el Instituto Balear de la Dona emite su informe de impacto de género del Proyecto con recomendaciones lingüísticas y una propuesta de fondo en relación con la prohibición —que propone— de ser titular de una autorización administrativa por estar sancionado o condenado por actos o conductas contrarias a la igualdad de oportunidades al amparo de la Ley orgánica 3/2007 y el Real decreto Legislativo 5/2000. El parecer del IBD es objeto de específica valoración del Servicio de Juego mediante el informe de 25 de abril de 2017 que advierte haber aceptado las recomendaciones lingüísticas y considera no ser necesaria la prohibición sugerida al figurar en la Ley 8/2014, de 1 de agosto.

**13.** Seguidamente se incorpora copia de un mensaje de la Comisión Europea que emite sus observaciones en torno a dos Proyectos reglamentarios en el marco de la Directiva (UE) 2015/1535, de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas. En lo que atañe a este Proyecto se señala, en relación con la Disposición final 3 y el artículo 9:

Dicha disposición parece equivaler en la práctica al requisito de establecimiento permanente en el territorio de las Illes Balears, que se impone a las empresas operadores que deseen ofrecer juegos de azar en línea, haciendo así imposible que un operador cuya sede y establecimiento principal estén en otro Estado miembro pueda prestar servicios en el territorio de las Illes Balears sin establecer primero una presencia física en dicho territorio. A este respecto se recuerda a las autoridades españolas la jurisprudencia reiterada del TJUE en los asuntos C-546/07, Comisión/Alemania, y C-452/04, Fidium Finanz AG [...]

En vista de esto, se solicita a las autoridades españolas que justifiquen los requisitos mencionados de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, incluido con respecto a los criterios de necesidad y proporcionalidad. En este contexto, cabe señalar que la Comisión entiende que los medios electrónicos, interactivos o remotos (en línea) autorizados por el Gobierno central español están cubiertos por la legislación estatal aplicable, con arreglo a la cual cualquier operador puede ofrecer juegos en línea si posee una licencia del Estado sin necesidad de contar con un establecimiento físico. Como mencionado anteriormente, el proyecto notificado no sería concordante con la legislación estatal en este aspecto.

**14.** El 27 de abril de 2017, el Servicio de Juego, con el visto bueno de la directora general Comercio y Empresa, emite informe sobre las observaciones comunitarias advirtiendo que se «incorporan prácticamente todas ellas al texto objeto de examen».

**15.** En este estado de cosas, el 3 de mayo de 2017, el jefe del Servicio adjunto al Departamento Jurídico hace constar que no se ha recibido ninguna alegación por vía electrónica o telemática en la web de «Participació ciutadana». El 5 de mayo siguiente la jefa del Servicio de Juego hace constar que el Proyecto se ha publicado en el Sistema de Cooperación Interadministrativa de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, sin que se haya recibido alegación alguna.

**16.** El 3 de mayo de 2017 el Departamento Jurídico de Trabajo, Comercio e Industria informa favorablemente el Proyecto. Al día siguiente, la Secretaría General emite su informe favorable con expresa valoración de las alegaciones presentadas (reiteración de los informes que se han ido emitiendo). Seguidamente, sin mención ni diligencia alguna se incorpora el texto del Proyecto de decreto, como doc. nº 29 y doc. nº 30, en castellano y catalán.

**17.** Después de formar un índice sucinto del amplio contenido del expediente, a instancias del consejero de Trabajo, Comercio e Industria, la Presidenta de las Illes Balears formula la consulta preceptiva que se registra de entrada en el Consejo Consultivo el 29 de mayo de 2017.

**18.** Fruto de una revisión inicial del expediente, el Presidente de este Consejo, el siguiente 1 de junio de 2017, solicita a la Comunidad Autónoma que complete el mismo con copia del Acta de la Comisión de Juego de 24 de octubre de 2016 y el texto del Proyecto sometido a dictamen debidamente autenticado y en duplicado ejemplar.

**19.** Finalmente, el 21 de junio de 2017, el secretario general de la Consejería impulsora presenta en esta sede un escrito mediante el cual da respuesta a la anterior solicitud. Junto con dicho oficio se aporta además: *a)* copias de las actas de la Comisión de Juego de les Illes Balears de 13 de mayo y 24 de octubre de 2016; *b)* copia del informe remitido el 16 de junio de 2017 por la Dirección General de Relaciones con las Comunidades Autónomas y Entes Locales (del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Públicas); *c)* el informe de contestación a las observaciones, de 16 de junio de 2017, que las considera fuera de plazo, si bien advierte de que algunas han sido incorporadas al proyecto de reglamento, como consecuencia de las observaciones realizadas por la Comisión Europea; *d)* copia de las alegaciones del Club de Convergents de 25 de agosto de 2016 antes no incluidas por entenderse externas a este procedimiento y *e)* diligencias de autorización del texto reglamentario tramitado y testimonio de autenticidad del expediente remitido en consulta.

## II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### Primera

La presidenta de las Illes Balears está legitimada para solicitar este dictamen de acuerdo con el artículo 21.a de la Ley 5/2010, de 16 de junio, reguladora del Consejo Consultivo de las Illes Balears, y este órgano de consulta es competente para emitirlo, con carácter preceptivo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.7 de esta misma ley.

En efecto, el presente dictamen tiene carácter *preceptivo* dado que el proyecto a dictaminar es un reglamento normativo (incluso ejecutivo también de la Ley 8/2014) que tiene carácter «ad extra» para todo el sector del juego y apuestas y con incidencia inclusive para toda la ciudadanía. Dicha ordenación se aparta, sin duda alguna, del carácter organizativo que se excluye del preceptivo dictamen.

### Segunda

En cuanto al procedimiento de elaboración de la norma debemos observar que, en líneas generales, la Consejería impulsora del proyecto reglamentario ha cumplido los trámites exigidos teniendo en cuenta que la normativa aplicable al procedimiento se rige por la fecha de iniciación del mismo, 21 de junio de 2016, es decir, los artículos 42 a 47 de la Ley 4/2001, de 14 de marzo, del Gobierno de las Illes Balears y la normativa básica estatal que incide en la potestad reglamentaria general de las Administraciones Públicas. Dicho de otro modo, no le es de aplicación el régimen jurídico procedimental establecido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, cuya vigencia se aplazó al 1 de octubre de 2016.

En líneas generales, la Consejería impulsora del Proyecto ha seguido los trámites esenciales exigidos. Consta resolución de inicio del consejero de Trabajo, Comercio e Industria y la Memoria de análisis de impacto normativo ha incluido una justificación del Proyecto, su contenido, la tabla de vigencias y relación de disposiciones afectadas (en la fase inicial), el cumplimiento de los principios de buena regulación de la Ley de Economía Sostenible, y la necesidad de someterlo al análisis de garantía de unidad de mercado. En una Memoria complementaria se ha analizado el impacto normativo en la infancia, familia y adolescencia, así como su nula incidencia efectiva en la igualdad de género o por razones de identidad sexual. En esta fase destaca, positivamente, el análisis del Proyecto a la luz de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de unidad de mercado y su remisión al sistema de intercambio electrónico de información previsto en el art. 23 de la misma Ley.

En la fase de audiencia y participación la Consejería promotora ha remitido el Proyecto a un buen número de entidades implicadas en la materia y ha publicado el trámite de participación adecuadamente, amén de abrir un trámite de información pública. Esta

fase se ha repetido una segunda vez al modificarse el Proyecto y excluir de su ámbito de regulación las apuestas hípcas mutuas internas y externas. Consta específicamente la participación del órgano colegiado apropiado para el debate de dichos temas, la Comisión de Juego de fechas 13 de mayo y 24 de octubre de 2016 , cuya acta se ha incorporado finalmente al expediente remitido en consulta.

La amplitud de las alegaciones y sugerencias formuladas por el sector del juego y alguna entidad que trata la ludopatía muestra bien a las claras el debate efectuado y el Servicio de Juego ha contestado a todas y cada una de las alegaciones formuladas, de modo preciso.

Con buen criterio, es de destacar también que la Administración ha recabado el parecer del Estado y de la Comisión Europea, la cual ha formulado observaciones de interés jurídico en relación con la Directiva 2015/1535, de 9 de septiembre, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas.

En la fase conclusiva, constan los informes de impacto de género (al cual también se ha dado respuesta expresa) y el informe del Servicio Jurídico y de la Secretaría General, la cual reproduce a su vez los argumentos dados por el Servicio de Juego para contestar las alegaciones en detalle.

En los aspectos formales cabe señalar que se ha presentado junto con la consulta el expediente ordenado y con índice y, una vez completado, a instancia de la Presidencia de este Consejo, se ha aportado la certificación de autenticidad del expediente y del texto sometido a dictamen.

No obstante, el Consejo Consultivo debe formular las siguientes observaciones:

1. Al tramitarse el Proyecto con modificaciones sustanciales, a partir de la Resolución del consejero de Trabajo, Comercio e Industria de 24 de octubre de 2016, las Memorias de análisis de impacto normativo iniciales quedan algo desfasadas. Sería recomendable que se redactara una Memoria complementaria posterior, al tiempo de contar con el nuevo texto propuesto (2º borrador, de 10 de octubre de 2016).

2. En el mismo orden de cosas, habida cuenta los cambios producidos en el Proyecto, la Consejería impulsora podría mejorar la tabla de vigencias y la relación de disposiciones afectadas, teniendo en cuenta que son dos conceptos diferentes, aunque complementarios. No es superfluo recordar ahora lo que hemos dicho en el Dictamen 1/2016:

El primer concepte —taula de vigències— es preocupa d'enumerar les normes reglamentàries (almenys autonòmiques) que continuaran en vigor en el conjunt normatiu d'interès per a la matèria, per tant d'aplicació per a la ciutadania. En canvi, el segon concepte —relació de disposicions afectades— posa el focus d'atenció en les normes que (essent ara vigents) seran derogades o la redacció de les quals serà canviada. Aquesta tasca, que el legislador confia a l'Administració promovent,

s'encamina a obtenir una certesa més gran en l'aplicació de l'ordenament jurídic, o sigui, en pro de la seguretat jurídica (article 9.3 de la Constitució), i pot tenir —o no— el seu fidel reflex en el preàmbul de la norma.

3. Otro aspecto que debe mejorarse en futuros procedimientos es la redacción del estudio económico (art. 42.1 de la Ley 4/2001). Como hemos expuesto ampliamente en nuestro reciente Dictamen 1/2016:

[...] El Consell Consultiu, seguint el *Dictamen 132/2014, de 20 de febrer, del Consell d'Estat*, considera que l'Administració té diferents opcions per desplegar una norma amb rang legal i cada una d'aquestes opcions poden tenir un impacte diferent en la realitat social sobre la qual es projecten, per la qual cosa s'exigeix una memòria acurada d'impacte econòmic del projecte, suficient i que permeti valorar la seva especial transcendència, sobretot, com és el cas que ens ocupa, quan s'innova l'ordenament jurídic. Per això, la memòria econòmica ha d'estar ben raonada i suficientment argumentada (STS de 17 de novembre de 2006):

— L'estudi econòmic és un tràmit preceptiu i essencial en l'elaboració de qualsevol norma que tenguí implicacions econòmiques, fins i tot quan es tracti d'aspectes no quantificables (per exemple, qualsevol norma que afecti sectors econòmics, activitats o l'organització administrativa).

— L'estudi econòmic ha de mostrar i analitzar (encara que de manera succinta) els efectes econòmics en els destinataris de la norma, efectes que poden ser més o menys beneficiosos i més o menys quantificables. L'anàlisi de l'impacte normatiu requereix aquí valorar els aspectes econòmics de la norma.

— El cost públic i la repercussió pressupostària són dos dels aspectes que s'han de valorar, sobretot quan es creen o modifiquen òrgans. Per això és exigible un estudi econòmic que atengui la repercussió pressupostària quan es creen o modifiquen òrgans administratius.

— No hi ha inconvenient en el fet que l'estudi econòmic sigui una part de la memòria d'anàlisi d'impacte normatiu, sempre que això no suposi eludir cap dels requisits exigibles a l'estudi econòmic.

D'acord amb això, en el Dictamen 84/2014, el Consell Consultiu recorda que aquest estudi econòmic no només s'ha de referir a la perspectiva pressupostària de la norma, sinó que també ha de tenir en compte i ha de valorar el possible impacte socioeconòmic derivat de la seva aprovació. En aquest sentit, dèiem que l'anàlisi de cost públic, de finançament, d'ingressos o despeses del pressupost públic, és una part d'aquest estudi econòmic. La repercussió econòmica de la normativa és a la base de les normes de simplificació administrativa i de millora qualitativa de la regulació. És a dir, *l'estudi econòmic va més enllà del cost pressupostari i ha de reflectir la repercussió econòmica de la norma sobre el sector o l'activitat que regula*. Dit d'una altra manera, *correspon als òrgans responsables d'elaborar projectes normatius esbrinar, descriure i valorar els punts de la norma que tenen incidència econòmica en la societat destinatària*.

No es de recibo que a estas alturas el llamado «estudio económico» se despache con el consabido argumento de no afectación presupuestaria, elemento importante pero no único del estudio económico.

El Consejo Consultivo debe recordar estas observaciones para que tengan respuesta adecuada en futuros procedimientos de elaboración de disposiciones generales derivados de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

### **Tercera**

En atención al objeto del proyecto —el régimen jurídico de las apuestas autonómicas— el marco normativo en el que se inserta la disposición reglamentaria proyectada viene constituido, *esencialmente*, por las normas siguientes:

A) En el ámbito europeo deberán tenerse en cuenta los Tratados de la Unión Europea, y el derecho derivado, la normativa de actividades y de reglamentación técnica, por ejemplo, la Directiva 2015/1535, de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y las reglamentaciones técnicas.

También es de cita necesaria la Directiva 2006/126/CE, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

B) En el ámbito estatal:

1. El Real Decreto 123/1995, de 23 de febrero, por el que se traspasan del Estado a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears las funciones y servicios en materia de casinos, juegos y apuestas.

2. La Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego.

C) En el ámbito autonómico:

— El artículo 30.29 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, que atribuye competencia exclusiva a la Comunidad Autónoma en materia de «casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las apuestas mutuas deportivo-benéficas».

— La Ley 8/2014, de 1 de agosto, del juego y las apuestas en las Illes Balears.

De acuerdo con esta normativa la Comunidad Autónoma de les Illes Balears tiene competencia exclusiva en la materia ahora regulada, en el marco de la normativa básica estatal y de los principios de derecho comunitario europeo.

En relación con esta Ley autonómica hay que recordar que ha sido objeto de Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado y Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, de 4 de mayo de 2015 (BOIB de 18 de junio de 2015) que, para evitar el recurso de inconstitucionalidad correspondiente, con el resultado siguiente:

a) En relación con el artículo 3.1, que prevé que la realización de cualquier actividad incluida en el ámbito de la ley requiere la previa autorización administrativa, y el artículo 5, que incluye dentro del Catálogo de Juegos y Apuestas las combinaciones

aleatorias, ambas partes entienden que su interpretación debe hacerse de manera sistemática considerando, asimismo, que mediante el Decreto 77/2012, de 21 de septiembre, de simplificación administrativa y de modificación de varias disposiciones reglamentarias para la transposición en las Illes Balears de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, de servicios en el mercado interior, se introdujo en el Decreto 55/2009, de 11 de septiembre, sobre régimen jurídico de las salas de juego, una disposición adicional por la que se suprimió el régimen de autorización para las combinaciones aleatorias con fines publicitarios.

En consecuencia, y sin perjuicio de que el artículo 5 incluya las combinaciones aleatorias en el Catálogo de Juegos y Apuestas, ambas partes entienden que la organización y realización de combinaciones aleatorias con fines publicitarios no requiere autorización.

b) El artículo 18, relativo a la constitución de fianzas por empresas y personas empresarias que realicen actividades relacionadas con el juego, debe interpretarse en relación con el artículo 21 de la ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, referente a las garantías que se pueden exigir a los prestadores de servicios, en conexión con los artículos 5 y 17 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, que regula los principios de necesidad y proporcionalidad.

En este sentido, ambas partes consideran que, de conformidad con la legislación básica estatal, la constitución de fianzas queda circunscrita a las condiciones de ejercicio de la actividad, y para aquellas actividades que supongan un riesgo directo y concreto para la salud o para la seguridad del destinatario o de un tercero, o para la seguridad financiera del destinatario.

Algunos preceptos de interés de la Ley 8/2014 establecen:

#### **Article 5 Catàleg de Jocs i Apostes**

1. El Catàleg de Jocs i Apostes és l'instrument bàsic d'ordenació dels jocs de sort, envit i atzar, i constitueix l'inventari d'aquells la pràctica dels quals pot ser autoritzada, amb subjecció als restants requisits establerts reglamentàriament. Aquest catàleg, que s'aprovarà pel conseller o la consellera competent, conté la denominació, les modalitats possibles, els elements i les persones necessàries per practicar els jocs autoritzables, les regles bàsiques i els límits de cadascun d'aquests.

2. En aquest catàleg s'han d'incloure, en tot cas, els jocs i les apostes següents:

a) Les loteries.

b) Els bitllets.

c) El bingo, en les diferents modalitats.

d) Els exclusius dels casinos de joc.

e) Els jocs col·lectius de doblers i atzar.

f) Els que es desenvolupin mitjançant l'ús de màquines recreatives amb premi i màquines d'atzar.

g) Les rifes, les tómboles i les combinacions aleatòries.

**h) Les apostes sobre esdeveniments esportius, sobre curses en què intervinguin animals a hipòdroms i canòdroms o sobre esdeveniments d'un altre caràcter prèviament determinats.**

3. Tenen la consideració de jocs exclusius dels casinos de joc els següents:

a)[...]

[...]

j) Els desenvolupats mitjançant màquines d'atzar o de tipus C.

k) Altres que puguin autoritzar-se reglamentàriament.

**4. Els jocs o les apostes desenvolupats mitjançant l'ús de màquines o terminals telemàtics han de ser igualment catalogats.**

5. Es consideren prohibits els jocs i les apostes no inclosos en el Catàleg. Igual consideració tenen els que, tot i estar inclosos en el catàleg esmentat, es duguin a terme sense les preceptives autoritzacions o amb incompliment de les condicions i els requisits que s'hi exigeixin.

6. L'autorització d'un joc o aposta, o una modalitat, implica de manera automàtica la seva inclusió en el Catàleg de Jocs i Apostes.

[...]

Article 11. Salons de joc

1. Tenen la consideració de salons de joc els establiments específicament autoritzats per instal·lar màquines de tipus B. Així mateix, s'hi poden practicar, amb prèvia autorització, altres jocs dels inclosos en el Catàleg de Jocs i Apostes de les Illes Balears que no siguin exclusius de cap altre tipus d'establiment.

2. Les condicions, el nombre de màquines i les obligacions de les persones titulars s'establiran reglamentàriament.

3. Podran explotar-se en aquests establiments màquines recreatives o activitats de mer entreteniment.

**Article 12. Locals d'apostes**

1. Són els establiments on es desenvolupa una activitat de joc en la qual s'arrisquen quantitats de doblers sobre els resultats d'un esdeveniment prèviament determinat el desenllaç del qual és incert i aliè a les persones participants, i es determina la quantia del premi que s'atorga en funció de les quantitats arriscades o d'altres factors fixats prèviament en la regulació de la modalitat concreta d'aposta.

2. Les empreses que explotin locals d'apostes hauran de complir els requisits que es determinin reglamentàriament.

[...]

#### **Article 14. Apostes**

S'entén per aposta, sigui quina sigui la seva modalitat, l'activitat de joc en la qual s'arrisquen quantitats de diners sobre els resultats d'un esdeveniment prèviament determinat el desenllaç del qual és incert i aliè a les persones participants, i es determina la quantia del premi que s'atorga en funció de les quantitats arriscades o altres factors fixats prèviament en la regulació de la modalitat concreta d'aposta.

Queden prohibides les apostes que, per si mateixes o per raó dels esdeveniments sobre els quals es formalitzen, atempten contra els drets i les llibertats, en particular, contra la dignitat de les persones, el dret a l'honor, a la intimitat personal i familiar i a la pròpia imatge, així com contra la protecció de la joventut i dels infants; i aquelles altres que es fonamentin en la comissió de delictes, faltes o infraccions administratives, en esdeveniments prohibits per la legislació vigent o en esdeveniments de caràcter polític o religiós. Les apostes s'han de fer sobre esdeveniments reals i, per tant, queden prohibides les apostes sobre esdeveniments simulats o virtuals.

— Orden del consejero de Interior, de 30 de diciembre de 2005, por la que se aprueba el Catálogo de Juegos de la comunidad autónoma de las Illes Balears y normas modificadoras.

— Decreto 55/2009, de 11 de septiembre, sobre régimen jurídico de las salas de juego (y sus modificaciones, la última mediante el Decreto 23/2016, de 29 de abril).

— Decreto 48/2014, de 28 de noviembre, por el que se crea y regula la Comisión del Juego de las Illes Balears, como órgano consultivo autonómico específico sobre la materia y modificaciones.

En atención al marco normativo expuesto ninguna duda cabe sobre la competencia del Gobierno de las Illes Balears para aprobar este Proyecto de decreto en ejercicio de su potestad reglamentaria sobre la materia y, más en particular, de la competencia de la Consejería de Trabajo, Comercio e Industria, para su tramitación en virtud de las competencias atribuidas en materia de juego mediante el Decreto 24/2015, de 7 de agosto, de la presidenta de las Illes Balears por el que se establecen las competencias y la estructura orgánica básica de las consejerías de la Administración de la comunidad autónoma de las Illes Balears.

#### **Cuarta**

Pues bien, el proyecto de decreto que se dictamina pretende, como se ha avanzado, efectuar una *regulación general* de las apuestas de carácter autonómico en las Islas Baleares, al amparo y en desarrollo parcial de la Ley balear 8/2014, de 1 de agosto, del juego y apuestas en las Illes Balears.

Por lo que respecta a su estructura, el Proyecto contiene un preámbulo, un único artículo de aprobación del texto reglamentario, cuatro disposiciones finales, sin rúbrica, y el Reglamento propuesto contiene 48 artículos estructurados como sigue:

*Título Preliminar. Disposiciones Generales (arts. 1-7)*

*Título I. Titularidad y régimen de las autorizaciones*

*Cap. I. Empresas titulares (arts. 8-15)*

*Cap. II. Garantías y obligaciones (arts. 16-18)*

*Título II. Régimen de los establecimientos de juego donde se realicen apuestas (arts. 19-26)*

*Título III. Régimen de homologación del material y requisitos técnicos (arts. 27-32)*

*Título IV. De las apuestas*

*Cap. I. Formalización de las apuestas (arts. 33-38)*

*Cap. II. Resultados y premios (arts. 39-42)*

*Cap. III. Instalación y explotación de máquinas auxiliares de apuestas (art. 43-44)*

*Título V. De las personas usuarias (arts. 45-46)*

*Título VI. De la inspección y del régimen sancionador (arts. 47-48)*

El análisis general del Proyecto suscita en el Consejo Consultivo las siguientes reflexiones.

En primer lugar, que se muestra una patente simultaneidad del Proyecto de reglamento de apuestas (ahora examinado) con el Proyecto de reglamento de casinos (objeto del dictamen 81/2017, de esta misma fecha). Ello conduce inevitablemente a exigir a la Administración autonómica una mayor coordinación de la normativa material puesto que en definitiva se trata del sector de juego y de la misma Ley autonómica de cabecera del conjunto normativo de juego.

En segundo lugar, en el mismo orden de cosas, la Administración activa debe ser consciente que, con la legislación en la mano, el sector de juego lo constituye un múltiple nivel de actividades y establecimientos, tanto en el ámbito autonómico, como en el ámbito estatal (cuya regulación también incide en la normativa de juego autonómica). Particularmente ello debe recordarse en lo que atañe a las loterías y apuestas de carácter estatal (Loterías y Apuestas del Estado) y a los juegos de la ONCE también de regulación estatal al ser una corporación pública de carácter social amparada en la normativa del Estado. Por lo demás, el juego no presencial o por medios

electrónicos, interactivos o remotos (*on line*) no necesita contar con establecimiento físico en la comunidad autónoma balear y puede tener también amparo en la normativa estatal y ello matiza las competencias sobre apuestas y juego que sea por medio electrónico y a distancia, sin perjuicio de que en algunos casos puede haber elementos físicos en establecimientos y entonces la actividad de juego tiene también un punto de conexión con el territorio.

En tercer lugar, de resultados de estos Proyectos ahora en examen el sector del juego quedará con una regulación sólo parcial, fragmentada, aprobada en desarrollo de la Ley 8/2014, citada, (se trata de los subsectores de casinos, apuestas y salones de juego) y parcialmente quedará una normativa dispersa y en gran medida previa a la Ley 8/2014 e, incluso, previa a la regulación básica estatal (Ley 13/2011) y previa al actual Estatuto de autonomía de 2007. La Administración opta por reglamentos de desarrollo parcial de la Ley 8/2014 y perjudica la seguridad jurídica, en el sentido de certeza y claridad en la aplicación del ordenamiento jurídico. Particularmente sorprendente es la situación regulatoria de las apuestas mutuas hípicas que han quedado al amparo de la Disposición adicional quinta de la Ley 8/2014 (las apuestas internas y externas con determinados puntos de conexión) y de lo que queda vigente del Decreto 108/2001, de 3 de agosto, por el que se regulan las apuestas hípicas y otros juegos de promoción del trote y la Orden del consejero de Economía y Competitividad de 8 de julio de 2013, sobre modalidades de apuestas hípicas. Ello junto con las implicaciones de las apuestas hípicas tanto a nivel estatal como su reflejo en las instalaciones de los hipódromos, ofrece base motivadora más que suficiente para que la Administración autonómica aborde esta regulación en coordinación con el Estado y se suprima la provisionalidad que se ordena en la Disposición adicional quinta de la Ley 8/2014, sin perjuicio de recordar que ningún derecho preferente se confiere mediante la explotación provisional que, en cualquier caso, debe estar autorizada.

En punto a la seguridad jurídica, a veces utilizada como muletilla a conveniencia, el Consejo Consultivo debe recordar el concepto elaborado del Tribunal Constitucional y que es restrictivo, sin que se erija en un criterio o principio absoluto. Así la STC 150/1990 (FJ 8º) y la STC 142/1003 (FJ 4º) enseñan:

[...] solo si en el contexto ordinamental en que se insertan y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos podría concluirse que la norma infringe el principios de seguridad jurídica

En cuarto lugar, preocupa al Consejo Consultivo especialmente el encaje de la normativa propuesta en el contexto del Derecho Comunitario Europeo extremo que se ha procurado en el expediente al notificar el Proyecto y solicitar el parecer de la Comisión Europea (Notificación 2017/25/E y Comunicación de la Comisión TRIS/(2017) 01005). Ello se muestra particularmente importante en la justificación de determinados requisitos o condicionantes en cuanto a la forma legal de la empresa de

juego y la exigencia de autorización previa de determinadas modificaciones de la autorización de apertura y funcionamiento.

Además la ley autonómica no es especialmente escrupulosa en el cumplimiento y justificación de los principios comunitarios, lo que no ayuda al titular de la potestad reglamentaria a ejercitarla de forma sistemática y coherente jurídicamente, tal como se deduce del transcrito Acuerdo de la Comisión Bilateral que motiva la Ley 8/2014. No es síntoma menor que el artículo 13 de dicha Ley haya sido objeto de una Circular de la directora general de Comercio y Empresa de 27 de junio de 2016 emitida supuestamente para «clarificar la interpretación de l'article». En este punto, el Consejo Consultivo se ve en la obligación de recordar que una circular puede constituir solamente «pautas de actuación interna» (art. 21.3 de la Ley balear 3/2003, de 26 de marzo) sin valor de norma reglamentaria.

Expuesto cuanto antecede, el Consejo Consultivo debe recomendar a la Administración autonómica a sentar las bases normativas de la actividad de juego y apuestas de forma coherente y en el marco del ordenamiento jurídico, de conformidad con las actuales técnicas regulatorias. Entendemos que no excede —tal recomendación— de nuestra función de alto asesoramiento jurídico ni menos cae en el ámbito de la oportunidad, vedado a nuestro examen sino que se incardina sin dificultad en el aseguramiento del principio de seguridad jurídica tal como entiende el Tribunal Constitucional (ut supra).

Volviendo al análisis del contenido del Proyecto que se dictamina, el Consejo Consultivo formula las siguientes observaciones esenciales expuestas por orden de aparición, independientemente de su clasificación o importancia.

#### *1. Correcciones en el preámbulo.*

En el primer párrafo permanece una cita de un artículo incorrecto del Estatuto de Autonomía de 2007 no siendo el art. 10.10 sino el 30.12 el que debe ser correctamente citado, referido a la competencia sobre deporte y ocio.

El párrafo decimosexto («El título preliminar contiene siete disposiciones [...]») debe redactarse correctamente sustituyendo la preposición «en (las definiciones)» por «a», revisándose ambos textos oficiales propuestos.

#### *2. El artículo 7 del Proyecto.*

Dicho artículo deberá enumerar los apartados correctamente puesto que el primer párrafo lleva número arábigo y los siguientes letras.

#### *3. Sobre la cuestión de las fianzas (art. 9 en relación con el art. 15, y 16).*

La fianza, que es una garantía extraña al régimen general de actividades y servicios, cobra validez en el sector del juego por la especificidad del mismo reconocida en la legislación estatal y en el art. 18 de la Ley 8/2014 especialmente para afrontar las

obligaciones derivadas de la Ley: el abono de premios, las responsabilidades pecuniarias del régimen sancionador y del tributario. La constitución de fianzas ha sido uno de los elementos puestos en confrontación con la normativa europea y la de garantía de unidad de mercado. Lo cierto es que es un requisito válido de funcionamiento del establecimiento y su exigencia como requisito de la empresa titular de autorización administrativa «para la organización y explotación de apuestas» puede resultar desproporcionada si, como en el caso de un establecimiento físico o de modalidad presencial de juego, entre la solicitud de dicha autorización y la efectiva «puesta en funcionamiento» de la explotación de apuestas media un lapso temporal más o menos largo. Nada obsta, finalmente, a que la autorización condicione su eficacia a la efectiva constitución de la fianza exigible, en un plazo relacionado con la efectiva apertura y funcionamiento de la instalación, porque si no funciona el establecimiento para nada sirve la fianza.

En el art. 11.2.i) del Proyecto al introducir los términos «como también la póliza de seguros, en caso que la empresa haya escogido esta opción» induce a confusión inaceptable porque como resulta del art. 16.2 las fianzas pueden constituirse mediante depósito, aval o seguro de caución. No tiene lógica pues exigir acumulativamente la fianza «como también» la póliza de seguro.

Ello implica revisar el sistema de obligación de mantener la fianza según lo proyectado en el art. 15 y 16, para precisar: *a)* que el sistema de fianza puede sustituirse o adoptarse mediante depósito, aval o seguro de caución; los dos últimos sistemas tienden a la misma finalidad y a las mismas garantías; *b)* en consecuencia, aval y seguro de caución deben tener el mismo régimen jurídico; mientras el art. 17.3 proyectado regula con detalle el seguro de caución y sus características ello no se propone con similar precisión en el art. 16 ya que ni siquiera señala que será «aval solidario a primer requerimiento».

#### *4. En relación con la preferencia por orden cronológico (art. 12.2).*

Debe citarse correctamente la referencia normativa del art. 20 del reglamento y señalarse el apartado 7º como el adecuado para conectar una y otra norma.

#### *5. Sobre la subrogación de autorización (art. 13.4).*

Cuando en el precepto proyectado se establece «subrogándose la nueva sociedad, que habrá de cumplir todos los requisitos» la Administración impulsora debe recordar que pueden ser titulares de empresas de juego —en términos generales— empresas, sean personas físicas o jurídicas (baste recordar el art. 9.g). Así las cosas se impone una redacción correcta que no sólo incluya sociedades sino cualquier persona física o jurídica.

#### *6. En materia de revocación de la autorización (art. 15).*

Las causas de revocación son causas *sobrevenidas* de privación de efectos de la autorización correspondiente, reservándose la revisión de oficio y la lesividad para determinar la nulidad o anulabilidad del acto autorizatorio (causas ínsitas en el momento de dictarse el acto administrativo). En todo caso, la revocación —a instancia de parte o de oficio— no es optativa de la Administración (porque de lo contrario caería en la arbitrariedad) y exige siempre procedimiento administrativo con respecto a los principios esenciales de contradicción con el particular interesado, titular de la autorización -en todos los casos- y quizá en otros casos, con otros particulares interesados (terceros que puedan comparecer en el procedimiento).

*7. En cuanto al término «suspensión de pagos» y «quiebra» del art. 17.2.*

Aunque la terminología puede comprenderse, en el actual sistema jurídico debe hablarse de «concurso de acreedores» o «situación concursal», de acuerdo con la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal.

*8. Sobre el art. 20.6 y los conceptos de centros de enseñanza y de menores y su zona de influencia.*

Continuando nuestro análisis del art. 20.6 del Proyecto, ahí se halla un elemento esencial de la norma, la limitación de instalación de «locales específicos de apuestas en una zona inferior a cien metros» para zonas de influencia de «centros de enseñanza de personas menores de edad, zonas de ocio infantil y centros permanentes de atención a las personas menores de edad» (en términos del art. 3 de la Ley 8/2014).

Su desarrollo reglamentario dista de ser congruente con la legalidad. En primer lugar, ninguna justificación se ha acopiado en el expediente sobre la distancia de «100 metros, medidos linealmente desde el centro de la puerta principal de acceso al local hasta el límite más cercano a la edificación de centros de enseñanza [...]». Independientemente de la redacción, no se alcanza a conocer cuál ha sido la ratio de la norma, al elegir la distancia de 100 metros medidos de forma tan favorable para el local de juego. El Consejo Consultivo, a la luz del principio de protección de la infancia cuya habitualidad exime de citas legales y a la luz del principio del art. 2.1.c de la Ley 8/2014 considera que este desarrollo reglamentario está falto de justificación material y, por ello mismo, infringe la legalidad.

En otro orden de cosas el concepto de centros de enseñanza y centros de atención a las personas menores de edad en el siguiente párrafo se restringe sin apoyo legal alguno. En primer lugar se catalogan dichos centros como «centros oficiales de enseñanza primaria, secundaria y equivalentes». Esto podría hacer dudar si entran en el concepto normativo centros no oficiales (el término oficial podría equipararse a público y dudaríamos de los concertados o privados) o centros de otros tipos de enseñanza (conservatorios, enseñanzas artísticas, etc.). El reglamento presente puede desarrollar el concepto pero no restringirlo en aspectos que no ha determinado la Ley ni parece que se incardinan con coherencia con los principios normativos de la actividad regulada. Por otro lado, la ratio de la norma legal es la protección de la infancia y la adolescencia; lo importante es

que sean centros de enseñanza —de cualquier tipo—. En lo que atañe a zonas de ocio infantil el Proyecto las limita a «las zonas recreativas infantiles ubicadas en parques públicos incluidos en el planeamiento»; nuevamente, concepto reglamentario ilegal que injustificadamente ejerce de elemento restrictivo sin motivación alguna, siendo así que existen zonas de ocio infantil (léase un polideportivo, o un club d'esplai) que atraerán a muchos niños y niñas, merecedores igualmente de protección. La Ley permite un desarrollo normativo, ciertamente, que debe ser coherente con los principios generales de la propia Ley y del ordenamiento jurídico. Por último, está el concepto centros permanentes de atención a los menores, el cual también restringe indebidamente el Proyecto al equiparlo a «centros de rehabilitación e internamiento de menores». Sin perjuicio que la terminología debería quizá adecuarse a la Ley balear 1/2006 (protección de menores), el término «permanente» no debe aplicarse a que los menores estén permanentemente en estos centros (lo que resulta anacrónico y falta de base legal) sino que se trata de centros «permanentes» de atención a menores; en suma, lugares en los que la afluencia de menores estable o habitual (es decir de 0 a los 17 años) hace perjudicial la instalación de un local de apuestas o de juego en su zona de influencia.

El análisis de la protección de la infancia y la adolescencia en el expediente, aunque formalmente cumplido, no aborda estas cuestiones lo que resulta lamentable y cuestiona en suma —más si cabe— la regulación material propuesta que no halla, a nuestro parecer, encaje alguno en la Legislación.

#### *9. Sobre el art. 22.7, autorización y renovación.*

La actual redacción «cuando se haya resuelto la relación jurídica mantenida entre las personas titulares de la autorización mediante una resolución judicial firme, en el caso de salones de juego, bingos y casinos» como causa de revocación de la autorización de instalación y funcionamiento de los diferentes establecimientos no se entiende y por ello mismo se impone el deber de su reformulación.

#### *10. En cuanto a exigencias del local y su coherencia entre salones de juego, salas de bingo y casinos (arts. 23.2.e, 24.3.b y 25.3.b).*

Los requisitos (planos, ubicación de local, ubicación de servicio de control de admisión) que prescriben estos preceptos deben justificarse y resultar coherentes, de acuerdo con el principio de igualdad de trato y de libre competencia.

*11. En relación con el art. 25 en concordancia con el art. 24 se echa en falta el apartado 4 del art. 24, relativo a espacio temporal mínimo de apertura como condicionante del salón de juego, requisito que no se plantea respecto de casinos y bingos, sin que se justifique mínimamente tal distinción. Debe aportarse justificación razonable sobre tal diferenciación de trato.*

Además existe en la redacción del apartado 3 cierto desorden dado que se introduce un párrafo referido a la renovación de la autorización cuando se está regulando el

procedimiento para la concesión de la autorización, por lo que la referencia a la renovación deberá ir en un último apartado (como ocurre en el art. 24).

12. Sobre la *terminología* usada en el art. 32.2.

Prescribe el Proyecto determinada advertencia de que «el juego puede producir adicción» cuando el art. 7.5 de la Ley 8/2014 establece como término legal que «el juego abusivo perjudica la salud y puede producir ludopatía» y tal mención exacta (entrecomillada en la Ley) deberá reproducirse en el Reglamento y en las advertencias señaladas.

13. Sobre el *sintagma* «*persona titular*», «*órgano competente*», «*titular de la consejería competente*», «*consejero competente*» y similares en el texto reglamentario (por ejemplo, disposición final tercera, arts. 11.1, 13.4, 23.1, entre otros) debe sustituirse por el órgano realmente responsable o competente de acuerdo con la estructura organizativa de la Administración, como llevamos dicho en muchos dictámenes cuya cita es innecesaria a estas alturas.

14. *Sin carácter esencial* este Consejo Consultivo recomienda una revisión lingüística completa en los textos del Proyecto, entre otros:

— la perífrasis de obligación en castellano se construye con el verbo deber resultando extraño «ha de respetar, en todo caso» en el art. 7.1.

— el término «requerimientos legales» de los arts. 12.2 y 25.3 quizá sería mejor sustituirlo por «requisitos legales y reglamentarios».

La Administración parece dejar para un momento posterior la adaptación de todos los procedimientos previstos a las exigencias de la administración electrónica. No se halla ilegalidad, por ahora, en este modo de proceder aunque sería recomendable quizá introducir cautelas para que pueda implantarse la administración electrónica en el modo exigido por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, máxime cuando los destinatarios de la norma, en términos generales, tendrán la obligación de acceder a estos medios electrónicos y, de hecho, los utilizan con facilidad.

Por último, aunque no menos importante, el Consejo Consultivo considera que la Consejería promotora deberá mejorar la actual redacción de la Disposición final tercera, apartado 2, del Proyecto; no se entiende la terminología usada, «manifestación presencial que sea accesoria de las actividades de juego online, sean de competencia estatal o autonómica» así como añade confusión la excepción que siguen en el segundo párrafo «no se refiere ni aplica a los dispositivos validadores de loterías reservadas del Estado». Debe partirse de la base que la normativa técnica de fabricación de máquinas y de elaboración de sistemas informáticos es radicalmente distinta de la normativa del juego como actividad conexas al territorio balear, debiendo además diferenciar con mayor claridad los juegos y apuestas de competencia estatal de los de competencia autonómica. De otro modo, la Administración activa, sin escudarse en que el escrito es extemporáneo, debe dar respuesta a los interrogantes que plantea el Ministerio de

Presidencia y para las Administraciones Públicas en su escrito y reformular el apartado mencionado.

### III. CONCLUSIONES

1<sup>a</sup>. La presidenta de las Illes Balears está legitimada para solicitar el dictamen y el Consejo Consultivo es competente para emitirlo, con carácter preceptivo.

2<sup>a</sup>. El Proyecto de decreto se ha tramitado, en líneas generales, conforme a Derecho. Las observaciones contenidas en la consideración jurídica segunda de este dictamen deben ser objeto de atención en futuros procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general.

3<sup>a</sup>. Corresponde la aprobación del Proyecto de decreto al Consejo de Gobierno.

4<sup>a</sup>. Las observaciones formuladas en la consideración jurídica cuarta (salvo las del apartado 14) de este dictamen tienen carácter *esencial* para el uso de la fórmula ritual «de acuerdo con el Consejo Consultivo» prevista en el artículo 4.3 de la Ley 5/2010, de 16 de junio, reguladora del Consejo Consultivo de las Illes Balears. Las demás de atenderse pueden mejorar el texto proyectado.

Palma, 14 de julio de 2017