

Dictamen núm. 4/2019 sobre el proyecto de decreto por el que se aprueba el Reglamento de salones de juego de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares

Según lo dispuesto en el artículo 2, núm. 1, letra a, inciso primero, de la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y Social de las Islas Baleares y el artículo 30 del Decreto 67/2010, de 28 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento que regula la organización y el funcionamiento, el Consejo Económico y Social emite el siguiente:

DICTAMEN

I. Antecedentes

Primero. El día 11 de enero de 2019 se registra de entrada en el Consejo Económico y Social (CES) la solicitud de dictamen de la Consejería de Trabajo, Comercio e Industria relativa al proyecto de decreto por el que se aprueba el Reglamento de salones de juego de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

Segundo. El día 18 de enero se anuncia la entrada de la solicitud a los consejeros del CES.

Tercero. El expediente remitido al CES consta de la siguiente documentación:

1. Consulta pública previa a la elaboración de un proyecto de decreto por el que se regula el régimen jurídico de los salones de juego en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.
2. Certificado emitido por el jefe del Servicio de Participación y Voluntariado, de la Dirección General de Participación y Memoria Democrática, de la Consejería de Cultura, Participación y Deportes, relativo al proceso de consulta previa publicado en la página de participación ciudadana.
3. Envío al Departamento jurídico de la Consejería de Trabajo, Comercio e Industria del expediente administrativo para su tramitación.
4. Borrador inicial del proyecto de decreto.
5. Memoria justificativa de la directora general de Comercio y Empresa relativa al proyecto de decreto sobre régimen jurídico de los salones de juego de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.
6. Estudio de cargas administrativas.
7. Resolución del consejero de Trabajo, Comercio e Industria por la que se ordena el inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de decreto sobre régimen jurídico de los salones de juego.
8. Trámite de audiencia a las diferentes consejerías del Gobierno de las Islas Baleares, a las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, en los consejos insular y entidades interesadas y justificantes de su recepción.
9. Publicación en el Boletín Oficial de las Islas Baleares (BOIB núm. 73 de 2018) del trámite de información pública del proyecto de decreto sobre régimen jurídico de los salones de juego.
10. Alegaciones formuladas al trámite de audiencia e información pública.

11. Certificado emitido por el jefe del Servicio de Participación y Voluntariado, de la Dirección General de Participación y Memoria Democrática, de la Consejería de Cultura, Participación y Deportes, relativo al trámite de participación ciudadana.
12. Diligencia emitida por el jefe del Servicio Jurídico de la Consejería de Trabajo, Comercio e Industria en relación a las alegaciones presentadas de forma telemática durante los trámites de audiencia y de información pública.
13. Informe del Servicio de juego de la Dirección General de Comercio y Empresa sobre las alegaciones presentadas en relación al proyecto de decreto.
14. Solicitud del informe preceptivo de impacto de género en el Instituto Balear de la Mujer.
15. Envío del informe de impacto de género.
16. Informe complementario del Servicio de juego de la Dirección General de Comercio y Empresa en relación al proyecto de decreto.
17. Certificado emitido por la Dirección General de Coordinación del Mercado Interior y otras políticas comunitarias, del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, a través del cual se certifica que el proyecto de decreto ha sido sometido al procedimiento establecido en la Directiva (UE) 2015/1535, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, y que una vez transcurrido el plazo preceptivo, no se han formulado observaciones.
18. Memoria de análisis de impacto normativo actualizada.
19. Informe jurídico.
20. Informe de la Secretaría General.

21. Borrador definitivo del proyecto de decreto.
22. Oficio del consejero de Trabajo, Comercio e Industria mediante el cual solicita el dictamen preceptivo al Consejo Económico y Social de las Islas Baleares.

Cuarto. De acuerdo con el procedimiento aplicable, la Comisión del Área de Economía, Desarrollo Regional y Medio Ambiente elabora una propuesta de dictamen que es elevada a la Comisión Permanente. Este órgano, aprueba finalmente el dictamen el día 18 de febrero de 2019.

Quinto. Para la aprobación de este dictamen se han seguido las normas especiales de tramitación previstas en el artículo 34.1 del reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Económico y Social.

II. Contenido del proyecto de decreto

El Proyecto de decreto remitido para dictamen consta de una parte expositiva, una parte dispositiva compuesta por un artículo, mediante el que se inserta el reglamento de salones de juego, que contiene 31 artículos distribuidos en cinco capítulos, y una parte final formada por tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, una final y un anexo.

I. En la parte expositiva se hace referencia al marco normativo que lo habilita. Así, por un lado en el ámbito autonómico, se hace referencia a los artículos 30.29 y 10.10 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, que atribuyen a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares la competencia exclusiva en materia de casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las apuestas mutuas deportivas benéficas y en materia de deporte y

ocio respectivamente, a la Ley 8/2014, de 1 de agosto, del juego y las apuestas en las Islas Baleares y el Decreto 55 / 2009, de 11 de septiembre, por el que se regula el régimen jurídico de las salas de juego, y por otro, a nivel estatal, se hace mención al Real decreto 123/1995, de 27 de enero, de traspaso de las funciones y los servicios en materia de casinos, juegos y apuestas de la Administración general del Estado en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado ya la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Ya para terminar, en relación al ámbito comunitario, se hace referencia a la Directiva 2006/123 / CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior y en la Directiva 2015/1535 / CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información.

A continuación, se justifica la necesidad del proyecto normativo en el hecho de que el régimen jurídico de este tipo de establecimientos de juego está regulado principalmente por el Decreto 55/2009, de 11 de septiembre, decreto que ha quedado desvirtuado dado que no adapta, en su totalidad, a los preceptos de la Ley 8/2014, por lo que se hace necesario, en uso de las facultades de desarrollo reglamentario, aprobar un nuevo decreto que se adapte a sus prescripciones.

Finalmente, y de acuerdo con lo previsto en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas,

explica cómo este proyecto se ajusta a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

II. La parte dispositiva del proyecto de decreto se estructura en 5 capítulos diferentes:

El capítulo I se titula " Disposiciones generales " y regula el objeto de la futura norma, lo que debemos entender por salones de juego, así como la lista de salones de juego, el régimen de publicidad y promoción, las garantías que han de constituir los titulares de las autorizaciones para la explotación de los salones de juego y el aval y seguro.

El capítulo II tiene como titulación " Condiciones y requisitos de los locales y las instalaciones ", el cual, como su propio nombre indica, hace referencia a las condiciones técnicas a las que deben ajustarse los salones de juego que son aquellas establecidas en el anexo de este Reglamento.

El capítulo III relativo al " Régimen de intervención administrativa " se encuentra dividido en dos secciones:

La Sección 1ª relativa a las empresas titulares de salones de juego, hace referencia a la autorización para la gestión y explotación de salones de juego, a los requisitos de las empresas titulares de autorizaciones de salones de juego, el procedimiento para obtener la autorización ya su vigencia, modificación, extinción y revocación.

La Sección 2ª regula las instalaciones de salones de juego, precisando cuál es su régimen de autorización, su apertura y el régimen de vigencia, modificación, extinción y

transmisión.

El capítulo IV tiene como título ' Régimen de funcionamiento ' y prevé las diferentes obligaciones que deben cumplir los salones de juego, así como también, entre otros aspectos, el servicio de control y admisión y las reclamaciones de los usuarios.

Finalmente, el capítulo V regula la 'inspección y el régimen sancionador' ', remitiéndose en estos aspectos a lo que ya prevé la Ley 8/2014 antes mencionada.

III. En cuanto a la parte final.

En primer lugar, con respecto a las disposiciones transitorias, la primera se refiere a los expedientes en tramitación en el momento de la entrada en vigor de este Reglamento, los cuales deberán ajustarse a los requisitos, las condiciones y los trámites que establezcan en esta norma, a excepción de las limitaciones contenidas en el artículo 8 del Reglamento en los términos previstos en el artículo 19.2, la segunda establece que los salones de juego de tipo mixto autorizados anteriormente a la entrada en vigor de este Decreto mantendrán la condición hasta que acabe la vigencia, a continuación, señala que dentro del plazo de los dos meses anteriores a su finalización deberán solicitar la renovación y la reconversión como salones de juego, y adaptarse a las condiciones establecidas en el Reglamento que se aprueba, y finalmente, la tercera dispone que las personas o entidades titulares de autorizaciones para la explotación de salones de juego que actualmente no disponen de garantía para ejercer dicho a actividad tienen un plazo máximo de seis meses para constituirla en la cuantía y los términos expuestos en los artículos 5 y 6 del Reglamento. La no constitución de la

garantía dentro del plazo indicado supondrá el inicio del procedimiento de revocación.

Por otra parte, la disposición derogatoria establece que quedan derogadas todas las disposiciones de rango igual o inferior que se opongan a este Decreto y, en especial, el Decreto 55/2009, de 11 de septiembre, sobre régimen jurídico de las salas de juego, y el Decreto 132/2001, de 30 de noviembre, de medidas reguladoras en materia de juego.

Finalmente, la disposición final prevé que este Decreto entrará en vigor al día siguiente de la publicación en el Boletín Oficial de las Islas Baleares

IV. Por último, el proyecto de Decreto contiene un anexo que contiene las condiciones técnicas que deben reunir los salones de juego.

III. Observaciones generales

Primera. El sector del juego tiene una elevada trascendencia tanto desde el punto de vista económico como social en las Islas Baleares. Una muestra de ello es el elevado número de empresas operadoras, fabricantes, titulares de salones y establecimientos de juego existentes, así como de casinos, bingos y salas de juego ubicadas en nuestro territorio. Todo este entramado genera no sólo una actividad económica dinámica y activa, sino también un volumen de ingresos muy importante.

En 1992 la Organización Mundial de la Salud reconocía la ludopatía como un trastorno y la incluía en la Clasificación Internacional de Enfermedades. Años después, el Manual Diagnóstico y estadístico de trastornos mentales identificaba la ludopatía como una auténtica adicción carente de sustancia. Hoy numerosos ensayos clínicos

demuestran que se trata de una condición que afecta gravemente, no sólo del individuo, sino todo su entorno familiar, laboral y de amistades con consecuencias económicas y emocionales que sobrepasan el mismo enfermo.

En este sentido, uno de los objetivos básicos de esta norma es proteger a los colectivos más vulnerables estableciendo los mecanismos necesarios que garanticen la imprescindible protección de las personas menores de edad y de las personas que hayan solicitado voluntariamente la no participación en el juego; cuestión esta última que, si bien está recogida en la Ley 8/2014, no lo está en el Decreto 55/2009.

Precisamente, con el fin de proteger a las personas menores de edad, y de acuerdo con las previsiones de la Ley 8/2014, la norma establece limitaciones respecto a la instalación de estos establecimientos de juego en la zona 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.

Esta norma pretende también dar una mayor seguridad jurídica a los titulares de las autorizaciones de explotación de los salones de juego, por lo que regula un nuevo régimen de autorizaciones administrativas en relación con la instalación y la apertura de los salones de juego en consideración a los intereses generales que puedan verse afectados.

Segunda. Finalmente, este Consejo valora de manera positiva que el Gobierno de las Islas Baleares haya optado por la derogación de los Decretos 55/2009 y 132/2001 y la elaboración de un decreto nuevo, en lugar de modificar los decretos existentes para adaptarlos a los cambios normativos, dado que este nuevo decreto facilita la consulta

y, por tanto, el cumplimiento y dota al sector de seguridad jurídica.

IV. Consideraciones particulares

Primera. En general, y en cuanto al procedimiento, éste se ha elaborado con corrección y se han seguido todos los trámites exigidos, con una amplia fase de audiencia y la posibilidad, mediante el trámite de información pública, de la participación de todos aquellos que pudieran considerarse interesados.

Así, es de destacar también que la Administración ha recaudado juicio del Estado y de la Comisión Europea, sin que se hayan presentado alegaciones, de acuerdo 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.

Por otra parte, consta en el expediente una memoria justificativa de la directora general de Comercio y Empresa en la que se incluye una justificación de la necesidad y oportunidad de la norma, el marco normativo en el que se inserta la propuesta normativa , un análisis sobre la distribución de competencias y sobre el impacto normativo en la infancia, la familia y la adolescencia así como con la no discriminación por razones sexuales o de género, una tabla de vigencias y relación de disposiciones afectadas, el cumplimiento de los principios de buena regulación de la Ley de Economía Sostenible, la necesidad de someterlo al análisis de garantía de unidad de mercado y una justificación de la que se informó del contenido del proyecto de decreto a la Comisión de Juego de las Islas Baleares , de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.c)

del Decreto 48/2014, de 28 de noviembre, por el que se crea y regula la Comisión del Juego de las Islas Baleares.

A continuación, se manifiesta en la memoria justificativa que no se ha realizado el estudio económico para la aprobación de la norma no se deduce ningún gasto y no tiene, por tanto, ninguna implicación financiera, sin embargo, s 'debe tener en cuenta que de acuerdo con la doctrina que ha establecido de manera reiterada el Consejo Consultivo de las Islas Baleares (para todos, dictamen 84/2014) este estudio económico es un trámite preceptivo y esencial en la elaboración de cualquier norma que tenga implicaciones económicas, el cual va más allá del coste presupuestario y debe reflejar la repercusión económica de la norma sobre el sector o la actividad que regula, por lo tanto, dado que se trata de un proyecto normativo con una evidente trascendencia económica y social, este Consejo considera necesario la elaboración de este estudio antes de la aprobación de la norma.

Segunda. En relación con la parte expositiva, consideramos que esta cumple con su objeto, dado que delimita la normativa vigente en la materia y que habilita al Gobierno de las Islas Baleares para su regulación; define la finalidad y el objeto, y justifica la necesidad de la regulación.

Sin embargo, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado cuarto del Acuerdo del Consejo de Gobierno de las Islas Baleares, de 29 de diciembre de 2000, por el que se aprueban las directrices sobre la forma y la estructura de los anteproyectos de ley, el cual también es aplicable a las disposiciones reglamentarias, ésta se debe titular como preámbulo, de acuerdo con el artículo 47.4 de la recientemente aprobada Ley 1/2019,

de 31 de enero, del Gobierno de las Islas Baleares.

Finalmente, de acuerdo con la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y Social de las Islas Baleares, se hará constar también la consulta hecha a este Consejo.

Tercera. En relación al contenido del proyecto de decreto, haremos las siguientes observaciones para mejorar el texto y su comprensión:

1.- En primer lugar, hemos observado que a lo largo del texto normativo se hacen varias referencias en el anexo II (artículo 14.2), el anexo III (artículo 15.2), el anexo IV (artículo 17.1), el anexo V (artículo 19.2), el anexo VI (artículo 20.2) y en el anexo VII (artículo 22.3) cuando en realidad, el proyecto de decreto remitido para dictamen sólo consta un único anexo, por lo que, se deberían suprimir todas estas referencias.

2.- En relación al régimen de garantías, el artículo 5.5 del proyecto de decreto establece que únicamente se autorizará la retirada de la garantía constituida cuando desaparezcan las causas que motivaron la constitución y no esté pendiente la resolución de expedientes administrativos de que puedan derivarse responsabilidades económicas, sin embargo, el artículo 18.4 de la Ley 8/2014 establece también como causa de retirada de la garantía una vez transcurrido el plazo máximo de prescripción de dichas responsabilidades, por lo tanto, se debería añadir también esta circunstancia.

En cualquier caso, hay que tener presente el hecho de que la Ley 8/2014 no hace referencia al término garantía sino al de fianza, por lo tanto, por razones de coherencia normativa y los efectos de evitar confusiones, se recomienda que el proyecto normativo

mantenga la denominación que marca la Ley.

3.- En cuanto a los requisitos que deben disfrutar las empresas titulares de autorizaciones de salones de juego, estos se encuentran previstos en el artículo 11 del proyecto normativo, el cual, una vez reitera los requisitos que marca el artículo 20.1 de la Ley 8/2014, añade otros de acuerdo con el artículo 20.2 de la citada Ley.

Pues bien, tal y como hemos señalado anteriormente, los requisitos que figuran en el artículo 11.a) del proyecto son los mismos que figuran en el artículo 20.1 de la Ley 8/2014, por tanto, esta fórmula, si bien obviamente no es ilegal, es repetitiva e innecesaria, sin que se vea la ventaja de esta reiteración en la norma inferior (decreto) del que se fijó a la norma superior (Ley).

En este caso, para evitar estas reiteraciones, se recomienda modificar el contenido del artículo 11.a) del proyecto en el sentido siguiente:

“Para poder ser titular de la autorización para la gestión y explotación de salones de juego, se deben cumplir los siguientes requisitos:

a) En el caso de personas jurídicas, los que dispone el artículo 20.1 de la Ley 8/2014, de 1 de agosto, del juego y las apuestas en las Islas Baleares”.

4.- En cuanto a la revocación como causa de extinción de la autorización de instalación de salones de juego prevista en el artículo 21.1.c) del proyecto de decreto, del número sexto se pasa directamente al octavo.

5.- Respecto a las prohibiciones de acceso a las salas de juego previstas en el artículo 24, hemos detectado un error ortográfico en la letra a) del apartado primero, ya que

cuando hace referencia a “*las personas de edad*” debería de decir “*las personas menores de edad*”.

6.- Finalmente, el título V debería ser el capítulo V.

V. Conclusiones

El Consejo Económico y Social de las Islas Baleares ha valorado el proyecto de decreto por el que se aprueba el Reglamento de salones de juego de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, y solicita al Gobierno que sea receptivo a las recomendaciones formuladas en este dictamen.

El secretario general

Josep Valero González

Palma, 18 de febrero de 2019

Visto y conforme

El presidente

Carles Manera Erbina