



**ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE MODIFICA LA LEY 4/1998, DE 24 DE JUNIO,
REGULADORA DEL JUEGO Y DE LAS APUESTAS DE CASTILLA Y LEÓN**

Informe núm.- DSI-106-2022

5 de septiembre de 2022

Se ha recibido en esta Dirección de los Servicios Jurídicos solicitud de informe en relación con el *"Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del juego y de las apuestas de Castilla y León"*, al amparo de lo previsto en el artículo 4.2.a) de la Ley 6/2003, de 6 de abril, de Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León y en el artículo 1.5.A.c) del Decreto 17/1996, de 1 de febrero, de organización y funcionamiento de los Servicios Jurídicos de Castilla y León.

A la vista del Anteproyecto remitido, se procede a emitir el siguiente informe, fundado en Derecho.

I.- El marco normativo en el que se incardina el anteproyecto es esencialmente el siguiente:

La Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del Juego y de las Apuestas de Castilla y León objeto de modificación, se aprobó en virtud de las competencias estatutarias de la Comunidad de Castilla y León en la materia, que actualmente se contienen en el artículo 70.1 27º del Estatuto de Autonomía, que atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de *Casinos, juegos y apuestas, excepto las loterías y apuestas del Estado y los juegos autorizados por el Estado en el territorio nacional a entidades sin ánimo de lucro.*

Se refleja en dicha regulación la doctrina constitucional en la materia, que arranca en la STC 163/1994, de 26 de mayo, en cuyo fundamento jurídico 3, tras constatar que la materia juego no se encuentra reservada al Estado por el art. 149.1 CE, dispone: *"en consecuencia, de acuerdo con el art. 149.3 CE es una materia que podrá corresponder a las Comunidades Autónomas que así lo asuman en sus Estatutos de Autonomía, se afirmó que ello no había de implicar un total desapoderamiento del Estado, pues existen materias y actividades que, bajo otros enunciados del art. 149.1 CE, se encuentran estrechamente ligadas al juego"*. Esta doctrina fue reiterada posteriormente, con respecto de distintas modalidades de juego, entre otras, en las SSTC 164/1994, de 26 de mayo (F. 4), 216/1994, de 14 de julio (F. 2), 45/1995, de 16 de febrero (F. 3) y 171/1998, de 23 de julio (F. 6).

En cuanto a la necesaria regulación de la materia, la propia jurisprudencia ha señalado que la intervención del Estado en materia de juego: *«[...] revela la existencia de una protección a intereses superiores de carácter general, las actividades relativas al juego, por*

tanto, tiene un carácter privado pero no pueden ser consideradas actividades empresariales "normales" toda vez que sus condiciones de ejercicio vienen reglamentadas por la Ley por su interés general: se da la existencia de intereses definidos por parte de las personas que explotan la afición al juego, pero ha de ser intervenida por los poderes públicos, en aplicación de principios y valores contenidos en nuestro texto constitucional como los relativos a la protección de los derechos de los consumidores y usuarios (art. 51 CE)... por ello se respeta el principio de libertad de empresa pero se establecen unos límites que deben cumplirse y que se reflejan en la normativa vigente en el sector del juego, medidas que pueden ser limitativas o que dificultan el libre desarrollo de la actividad empresarial, pero están justificadas por la protección de los usuarios, y han de prevalecer sobre el principio de libertad de empresa, porque la trascendencia social de los juegos de azar hace necesario un control administrativo y una regulación de tal actividad, dado el impacto que la misma tiene sobre las economías de la población [...]» (STS de 27 de abril de 2004).

Con arreglo a todo ello es preciso considerar también la regulación del juego en el ámbito estatal a través de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego.

La doctrina jurisprudencial del Tribunal de Justicia de la Unión Europea también considera legítima la intervención de las autoridades nacionales en la reglamentación del sector empresarial vinculado a la explotación de juegos de azar por razones de política social, protección de los menores de edad y de prevención del fraude fiscal y blanqueo de capitales. En la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJUE) de 24 de marzo de 1994 (C-275/92), se expone que en los Estados miembros los juegos de azar son objeto de una normativa particularmente estricta y de un estrecho control por parte de las autoridades públicas por razón de interés general, siempre que no constituya un obstáculo injustificado de la libre protección de servicios o a las normas de competencia: «[...] Dichas particularidades justifican que las autoridades nacionales dispongan de una facultad de apreciación suficiente para determinar las exigencias que implican la protección de los jugadores y, más en general, habida cuenta de las particularidades socioculturales de cada Estado miembro, la protección del orden social, tanto en lo que se refiere a las modalidades de organización de las loterías y al volumen de las apuestas, como a la afectación de los beneficios que reportan. Ante estas circunstancias, las autoridades nacionales deben apreciar no sólo si es necesario restringirlas actividades de las loterías sino también prohibirlas, siempre que dichas restricciones no sean discriminatorias.». Y de acuerdo con jurisprudencia consolidada del TJUE, recogida entre otras en las sentencias de 8 de septiembre de 2009 (asunto 42/07), 3 de junio de 2010 (asuntos

C-203/08 y 258/08) y 8 de septiembre de 2010 (asuntos C-46/08 y C-316/07), los Estados miembros pueden restringir la organización y explotación de juegos de dinero por razones de orden público, de seguridad pública o de salud pública, y se ha considerado igualmente que razones imperiosas de interés general pueden justificar también las citadas restricciones, como los objetivos de protección de los consumidores, lucha contra el fraude y prevención tanto de la incitación al gasto excesivo en juego como de la aparición de perturbaciones en el orden social en general. Es más, estos objetivos han justificado importantes restricciones de la publicidad de los juegos de suerte, envite o azar y la publicidad o promoción de los operadores de juego, sin disponer de la autorización correspondiente (art. 7 de la Ley 13/2011). La sentencia del TJUE de 8 de septiembre de 2010 (C-316/07, apartados 101 a 103), ha matizado que las medidas internas restrictivas que persigan el objetivo de protección de los consumidores no son incompatibles con una cierta publicidad, pero siempre que ésta pretenda dirigir a los consumidores hacia la oferta del titular del monopolio público, que se supone establecida y concebida precisamente para facilitar la consecución de los objetivos públicos perseguidos, y siempre que la publicidad difundida por el titular del monopolio público sea mesurada y se limite a lo estrictamente necesario para orientar a los consumidores a las redes de juego autorizadas (STS 1349/2018 de 23 de julio).

En dicho marco europeo, es preciso hacer referencia a la Directiva de Servicios del Mercado Interior 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, que en su artículo 2.2.h) excluye de su ámbito de aplicación las actividades de juego por dinero que impliquen apuestas de valor monetario en juegos de azar, incluidas las loterías, juego en los casinos y las apuestas. La trasposición de la citada Directiva se llevó a cabo en España por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y, lógicamente, su artículo 2.2.h) señaló que quedaban exceptuadas del ámbito de aplicación de la Ley las actividades de juego, incluidas las loterías, que impliquen apuestas de valor monetario.

A diferencia de lo que ocurre con la materia sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, el juego sí se incluye en el ámbito de aplicación de la Ley 20/2013, de 9 de noviembre, de garantía de la unidad de mercado, con base en el artículo 2 de tal norma, que incluye a todas las actividades económicas que se desarrollen en condiciones de mercado, y se sujeten en su acceso y ejercicio a los actos y disposiciones de las diferentes autoridades competentes. Señala la STC 79/2017, de 22 de junio de 2017: «La Ley 20/2013 ha desbordado el ámbito material de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en

Informe núm.- DSJ-106-2022

5 de septiembre de 2022

el mercado interior —y al que se refiere una de sus leyes de trasposición, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio—, pues ha incluido en su ámbito de aplicación todas las actividades económicas en condiciones de mercado (art. 2 de la Ley 20/2013), incluyendo no sólo las actividades que se refieren a la prestación de servicios sino también las que se refieren a la elaboración y comercialización de productos. Así lo señala el preámbulo de la propia Ley 20/2013...».

La actividad de juego tiene unas características intrínsecas que hacen necesaria una regulación por parte de la Administración, y de este modo el anteproyecto determina en su Exposición de motivos que tal ordenación, en este caso, va dirigida especialmente “a la protección de las personas menores de edad y colectivos especialmente vulnerables o que presenten conductas compulsivas ante el juego y las apuestas, a la protección de la salud pública, de la seguridad y el orden público y a la implementación de las recientes políticas de juego responsable, con el objeto de crear un entorno de juego seguro, consciente y responsable.”

II.- Como consideraciones particulares a la exposición de Motivos, indicamos las siguientes:

En el apartado II, el párrafo cuarto hace referencia al Plan de Acción sobre Adicciones 2018-2020. Es preciso reseñar que tal Plan es de carácter estatal, y que dicho Plan, aprobado en el marco de la Estrategia nacional sobre adicciones 2017-2024, ha sido “superado” por el Plan de acción sobre adicciones 2021-2024, aprobado en Conferencia Sectorial de 25 de enero de 2022.

Penúltimo párrafo, en relación con la alusión al artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, conforme ha señalado el Tribunal Constitucional en la Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, la regulación de la iniciativa legislativa contenida en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre (artículos 129 -salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero, éste de forma limitada-, 130, 132 y 133 -salvo el primer inciso del apartado 1 y el primer párrafo del apartado 4-) no es aplicable a la iniciativa legislativa autonómica, puesto que aquella es un medio de participación del gobierno autonómico en la función legislativa que queda al margen de la competencia del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas

y del procedimiento administrativo común del artículo 149.1.18ª de la CE, en el que pretendió ampararse su regulación por la LPAC.

Señala el Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León, 235/2021, de 24 de junio, entre otros, que *“Por ello, en el ámbito autonómico, debe acudirse a lo previsto en el Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Su artículo 2 establece que “De conformidad con lo dispuesto en los artículos 5 y 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley y de los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general se inspirará en los principios de actuación de la Administración Autonómica de eficiencia, economía, simplicidad y participación ciudadana y en los principios de calidad normativa, necesidad, proporcionalidad, transparencia, coherencia, accesibilidad y responsabilidad, en los términos en los que estos principios aparecen definidos en la citada Ley”.*

III.- Como consideraciones particulares al articulado y a la parte dispositiva, hemos de señalar las que siguen:

El anteproyecto consta de un artículo único, que modifica diversos artículos de la Ley del juego, y añade otros diversos artículos, e incluso unos nuevos Títulos VII y VIII en la Ley del juego. A los propios artículos nos referiremos en las observaciones cuando se trate de la modificación de artículos existentes, y también a los que incorpora como novedad en la Ley del juego. Asimismo, contiene el texto dos disposiciones transitorias, una derogatoria y dos finales.

Artículo 4.3, el párrafo segundo indica que las autorizaciones “finalizan una vez transcurrido el tiempo de vigencia concedido”. Las autorizaciones, como actos administrativos de intervención, no tienen vigencia, sino eficacia, y así se ha de contemplar, y “cesan sus efectos”, no finalizan.

Artículo 4.8 prevé en su párrafo tercero que “La forma de medir estas distancias se establecerá reglamentariamente”. El término reglamentario inicialmente puede llevar a pensar en la potestad reglamentaria originaria, atribuida estatutaria y legalmente a la Junta

Informe núm.- DSJ-106-2022

5 de septiembre de 2022

de Castilla y León mediante Decreto. Teniendo en cuenta el carácter esencialmente técnico de tales determinaciones, bastaría que fuese una Orden de la Consejería competente en la materia, motivando debidamente tal habilitación en la memoria del anteproyecto como potestad reglamentaria derivada.

Artículo 6 relativo a “publicidad, patrocinio y promoción del juego y de las apuestas”. En su apartado 2, la referencia a la normativa de aplicación debería incluir, además de la normativa de protección de menores, “a la normativa general en materia de publicidad, defensa de consumidores y usuarios y de prácticas comerciales desleales y” (continuado con el texto propuesto) “a la normativa específica sobre comunicaciones audiovisuales y de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico”.

En su apartado 3 se dispone que “se considera libre la actividad publicitaria realizada en el interior”. Se ha entender como “libre” en cuanto no se halla sometida a autorización, si bien se ha de someter a los principios y a la normativa establecida en el propio artículo.

El contenido del apartado 5 no parece corresponderse con el título del precepto.

El artículo 7 relativo al “Servicio de control de acceso y de registro de visitantes, registro de Interdicciones de Castilla y León y limitaciones subjetivas de acceso y práctica.”

El apartado 1 se refiere en su último párrafo a la obligatoriedad de que el servicio de control de acceso sea gestionado por el empleado que desarrolle estas funciones. Debe precisarse en este punto que tal “empleado ha de haber asumido el deber de confidencialidad y de secreto profesional” para poder desarrollarlas, lo que conlleva la responsabilidad en el cumplimiento de la normativa de protección de datos de carácter personal, esto es, el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de sus datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE, y, en concreto, el artículo 5 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

El apartado 2 refiere que los menores de edad y los incapacitados judicialmente no podrán practicar ninguno de los juegos regulados en la presente Ley, ni participar en apuestas. En relación con estos últimos es importante considerar que la Ley 8/2021, de 2 de junio, por

Informe núm.- DSI-106-2022

5 de septiembre de 2022

la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo de las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica, que entró en vigor el 3 de septiembre de 2021, ha suprimido la incapacitación judicial. Anteriormente, cuando una persona con discapacidad requería de apoyos para el ejercicio de su capacidad jurídica, se iniciaba un procedimiento judicial para incapacitarla. Sin embargo, en la actualidad esto ya no es posible, ya que se han sustituido los procesos de modificación de la capacidad por los dirigidos a proveer de apoyos a las personas con discapacidad. Por ello, ha de sustituirse dicha referencia por personas con discapacidad, de acuerdo con las medidas de apoyo que se hayan adoptado de conformidad con la normativa en la materia, u otra en análogos términos.

En el párrafo final de este apartado 2 se menciona la prohibición respecto de altos cargos de la Consejería competente. Faltarían en la cita, por ejemplo, los Delegados Territoriales, por lo que sería más correcto, de acuerdo con el concepto que ofrece la Ley 3/2016, de 30 de noviembre, del Estatuto de los Altos Cargos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, aludir a los altos cargos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León con competencias en materia de juego y apuestas.

En el apartado 4 se hace referencia de nuevo a las personas incapacitadas judicialmente, sometidas a tutela o curatela. Se han de sustituir tales referencias, y acomodarlas a las previsiones de la Ley 8/2021 anteriormente citada, y en los términos indicados al analizar el apartado 2 de este mismo artículo (de hecho, dicha Ley ha suprimido para estos supuestos la institución de la tutela).

Artículo 12. Indica el apartado 4 que las informaciones que relaciona deberán anunciarlo “a la entrada” del establecimiento. El concepto de entrada, en principio, es de contornos indefinidos, y por ello podría acomodarse a lo previsto en el artículo 7.1 del anteproyecto, y localizarse tal información donde lo haga el Servicio de control de acceso y registro de visitantes, que ha de estar situado tras cada una de las puertas de entrada al establecimiento.

La redacción del apartado 5 pretende dar cumplimiento a lo establecido en el Acuerdo de 21 de noviembre de 2021 (BOE de 24 de diciembre de 2012) de la Comisión de Cooperación entre la Comunidad de Castilla y León y el Estado en relación con las discrepancias competenciales manifestadas sobre el artículo 12.5 de la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del juego y de las apuestas de Castilla y León, en su redacción dada por la Ley

Informe núm.- DSI-106-2022

5 de septiembre de 2022

1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras, donde la Comunidad se comprometía a establecer expresamente *que la apertura de establecimientos accesibles al público por la Sociedad Estatal de Loterías y Apuestas del Estado y por la ONCE no requerirá autorización de la Administración autonómica*. No obstante, y en la medida en que la exención de autorización alcanza a la apertura por los operadores designados para la comercialización de los juegos de loterías de la Disposición adicional primera de la Ley 3/2011 (que son la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado y la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE), debería incluirse expresamente tal referencia “de operadores designados” después de la “instalación de terminales”.

Artículo 19.4. Su contenido quedaría mejor ubicado como segundo párrafo del apartado 1 del propio artículo 19.

Artículo 22 bis.1.c). Se refiere este apartado al derecho de las empresas a titulares de autorización para la realización de juegos y apuestas a: *c) recibir el apoyo del personal de la Administración con funciones de inspección y control del juego y de las apuestas para garantizar el orden en el caso de que se produzcan incidentes que puedan poner en peligro la seguridad de las personas y/o de los bienes.*

Las funciones de inspección y control son funciones administrativas, y como tal, con carácter general, se desarrollan por funcionarios públicos, sin perjuicio de que a través de instrumentos de colaboración tales cometidos puedan ser desarrolladas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. En este sentido, y de acuerdo con el artículo 72.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León: “2. *La Comunidad Autónoma podrá también convenir con el Estado la colaboración de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para el ejercicio de las funciones correspondientes a aquellas de sus competencias que así lo precisen*”.

Por ello, tales previsiones del anteproyecto deben tener en cuenta en su redacción los límites en la competencia exclusiva del Estado en el mantenimiento de la seguridad pública, de acuerdo con el artículo 149.1.29^a, en relación con el 104.1 de la Constitución, que atribuye a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, la misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.

Se añaden los **artículos 22 bis y 26 bis**, con un nuevo régimen de derechos y obligaciones de las empresas y de los jugadores, respectivamente. Sin embargo, no traslada

Informe núm.- DSI-106-2022

5 de septiembre de 2022

el anteproyecto de ley en el régimen de infracciones y sanciones el reflejo que dichos derechos y obligaciones habrían de tener en casos de incumplimiento. Imponer obligaciones sin el correlativo régimen sancionador deja a la norma, en este aspecto, vacía de contenido.

El artículo 33.1 letra k) incluye, en la relación de infracciones graves, la de "mantener las puertas abiertas de los establecimientos específicos de juego y apuestas o permitir que los elementos de juego sean visibles desde el exterior". Es la primera vez que, en el texto del anteproyecto de la Ley del Juego, aparece tal conducta, y lo hace como infracción. Ha de tener tal conducta sancionable una previsión anterior en el texto, en cuanto conforme una obligación cuyo incumplimiento sea reprochable.

Artículo 35. Las sanciones no se recogen en un intervalo u horquilla, sino que se establece una cuantía máxima para cada tipo infractor, pero no una mínima.

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

En todo caso, si se mantiene esta redacción, ha de ser considerada en el siguiente sentido, de acuerdo con la sentencia del Tribunal Supremo en la materia, de 7 de junio de 2018, que se pronuncia en los siguientes términos:

"TERCERO. Principio de proporcionalidad de la sanción. El segundo motivo denuncia la vulneración del artículo 113.1.b) de la Ley 34/1998, de 7 de octubre del sector de hidrocarburos en relación con el art. 112 de dicha norma y el art. 131.3 de la Ley 30/1992 y el Informe de la Comisión Nacional de la Energía 69/2011. Considera que el importe mínimo de todas las sanciones, al no establecer la Ley límites inferiores a las infracciones muy graves y graves, se ha de entender que en todas ellas es de 1 €. Es cierto que la Ley de Hidrocarburos después de haber establecido una diferenciación de las infracciones en atención a su gravedad entre leves, graves y muy graves, al tiempo de fijar las sanciones aplicables a las infracciones tipificadas por su gravedad, tan solo fija un límite máximo sin establecer un tope mínimo para cada una de categorías de las infracciones. Así el artículo 113 de la ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos al tiempo de establecer las sanciones dispone que: "1. Las infracciones tipificadas en los artículos anteriores serán sancionadas: a) Las infracciones muy graves, con multa de hasta 30.000.000 €. b) Las infracciones graves, con multa de hasta 6.000.000 €. c) Las infracciones leves, con multa de hasta 600.000 €. [...] 3. La cuantía de las sanciones se

graduará atendiendo a criterios de proporcionalidad y a las circunstancias especificadas en el artículo anterior". Esta cuestionable técnica normativa siembra la duda en torno a si el grado mínimo de cada una de las categorías de infracciones (muy graves, graves o leves) tienen como tope mínimo el importe fijado como máximo para el grado inferior o todas ellas parten de 0,01 € permitiendo que sea el aplicador del derecho el que cuantifique con un amplísimo margen que en las sanciones muy graves irían desde 0,01 € hasta 30.000.000 € y que en las graves iría desde 0,01 € hasta 6.000.000 € "la potestad sancionadora no tiene carácter discrecional y esto conlleva que, cuando para una determinada infracción haya legalmente previsto un elenco de sanciones, la imposición de una más grave o elevada que la establecida con el carácter de mínima deberá ser claramente motivada mediante la consignación de las específicas razones y circunstancias en que se funda la superior malicia o desidia que se tiene en cuenta para elegir ese mayor castigo. Así lo impone la interdicción de la arbitrariedad del artículo 9.3 de la Constitución y también el principio de proporcionalidad comprendido en las garantías del artículo 25 del mismo texto constitucional".

Tal criterio no puede ser acogido, pues al igual que la ley establece la graduación de las infracciones por razón de su gravedad, como exigencia del principio de tipicidad, también es necesario favorecer la previsibilidad de la sanción que pueda imponerse, lo contrario desvirtuaría en gran medida la clasificación de las infracciones por su gravedad y permitiría que la Administración contase con un amplísimo margen de maniobra para cuantificar el importe de la sanción, hasta el punto de que la misma sanción cuantitativa podría servir para castigar una infracción muy grave o leve, con la consiguiente incidencia en la modificación de los plazos de caducidad legalmente establecidos. Y también se alcanzaría la absurda conclusión que la imposición de una sanción en su grado mínimo, por concurrir circunstancias atenuadoras o moderadoras de su responsabilidad, sería el mismo cualquiera que fuese la gravedad de la infracción.

La fijación de un umbral máximo y uno mínimo de la sanción correspondiente en atención a la gravedad de la infracción es una garantía para el administrado pues reduce el margen de discrecionalidad en materia de derecho administrativo sancionador y además el establecimiento de este tipo de límites implica que la respuesta sancionadora ha sido previamente determinada e individualizada la pena conforme al principio de taxatividad existente en el derecho punitivo. Este Tribunal ya ha señalado en anteriores sentencias (STS de 29 de enero de 2015 (rec. 2872/2013) "El ejercicio, [...] de las potestades administrativas sancionadoras no puede olvidar que éstas se enmarcan en un contexto jurídico determinado,

Informe núm.- DSJ-106-2022

5 de septiembre de 2022

el constituido por los principios del Derecho sancionador, sin que consideraciones de otro tipo puedan prevalecer sobre las exigencias que constriñen aquel ejercicio. El conocimiento de aquellos principios y de las técnicas generales de aplicación de las normas de carácter punitivo se revela, en este contexto, como particularmente necesario. Y, en este mismo sentido, aunque las multas administrativas tengan sus propias notas conceptuales, no está de más recordar que las sanciones pecuniarias establecidas -también en el caso de las personas jurídicas- para los delitos tipificados en el Código Penal tienen igualmente unos máximos y mínimos que predeterminan la extensión de cada una, de modo que los jueces y tribunales han de imponer motivadamente las multas dentro de los límites fijados para cada delito. La predeterminación normativa de los máximos y mínimos de las multas, tanto penales como administrativas (y sean aquéllos fijos o porcentuales respecto de ciertas magnitudes), a los efectos de individualizar su cálculo bien puede considerarse un principio común insoslayable del Derecho sancionador".

Para evitar posibles interpretaciones contrarias a tales criterios jurisprudenciales, el anteproyecto podría considerar la inclusión de tales umbrales mínimos en la determinación de las sanciones, partiendo de la cuantía última fijada como máxima en el anterior tramo.

Artículo 36.2. En lo relativo al principio de proporcionalidad, el artículo 29.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, indica con carácter básico que *"En la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá observar la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción. La graduación de la sanción considerará "especialmente" los siguientes criterios: (...)"*, que serían esencialmente los de las letras a), b) c) y e) del anteproyecto.

Las otras dos letras, la d) y la f), al añadirse al listado de los que la norma básica entiende que han de ser considerados especialmente, deberían añadirse aparte e independientemente de tal calificativo.

Se incluye un **artículo 42**, relativo al "destino de las sanciones", que parece responder a lo que dispone el artículo 79 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León: *"los recursos de la Comunidad y las entidades del sector público autonómico con presupuesto limitativo no pueden quedar afectados a finalidades determinadas salvo que una norma con rango de ley así la autorice y por tanto*

Informe núm.- DSJ-106-2022

5 de septiembre de 2022

deben de destinarse a satisfacer el conjunto de sus obligaciones". Por posición, este nuevo artículo podría encontrar mejor acomodo en el texto de la Ley, en un nuevo artículo 36 bis en la Ley del Juego.

Se añaden dos nuevos títulos a la Ley del Juego, el **Título VII De las políticas del juego responsable** y el **Título VIII Medidas de prevención del juego problemático o patológico**.

En relación con el contenido que se propone en dichos Títulos, deben evitarse disposiciones con escasa fuerza normativa cuyo contenido consista en gran medida en meras declaraciones programáticas, que tienden más a una formulación de intenciones que a la ejecución de acciones, y que carecen de la adecuada concreción de derechos, garantías y medidas precisas para su efectividad. Una norma con rango de ley se ha de constreñir a regular las materias que precisen tal rango normativo, dejando, en su caso, muchas de las materias que desarrollen aspectos programáticos, técnicos o puramente reglamentarios, a la determinación de tales previsiones en dichas normas, o en planes o programas. Por ello, el anteproyecto debería contemplar estrictamente el contenido que exija el rango formal de ley, y que fuesen necesarias para el posterior desarrollo por tales planes o programas, debiendo ser reformados dichos Títulos en tal sentido. No obstante, a continuación, se efectúa alguna observación sobre los mencionados artículos.

Artículo 43, sobre los principios rectores de la actividad de los juegos y de las apuestas, alude nuevamente en su apartado 1.a) a las personas "incapacitadas legal judicialmente". Nos remitimos de nuevo a las consideraciones ya realizadas en el presente informe, y a la necesidad de acomodación a la Ley 8/2021, de 2 de junio. Por otro lado, este apartado debe prever, por su orden, primero el acceso a los establecimientos y luego la participación, y no hacerlo al revés.

En la letra f) de este apartado 1 hace alusión, como principio rector, a "velar por el orden público evitando el fraude". Reiteramos, asimismo, las consideraciones efectuadas con relación al respeto a los límites y régimen propio de la posible intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

En la letra h) se contempla, como principio rector de la actividad de los juegos y apuestas: *El fomento de empleo estable y de calidad del sector*. A este respecto, hay que señalar que ya el Estatuto de Autonomía de Castilla y León contempla en su artículo 16.3,

Informe núm.- DSI-106-2022

5 de septiembre de 2022

entre los principios rectores de las políticas públicas, lo siguiente: *“Los poderes públicos de Castilla y León deben orientar sus actuaciones de acuerdo con los principios rectores que establecen la Constitución y el presente Estatuto. En el ejercicio de sus competencias, deben promover y adoptar las medidas necesarias para garantizar la plena eficacia de los siguientes objetivos: 3. La creación de empleo estable y de calidad, la garantía de la seguridad y salud laboral de los trabajadores, así como de su formación permanente.”* Con el fin de evitar reiteraciones, y también diferencias -el Estatuto habla de creación de empleo, el anteproyecto habla de empleo en general, el Estatuto habla de promover y adoptar medidas, el anteproyecto habla del fomento-, puede ser conveniente su reformulación, o su supresión por innecesario.

Artículo 44, sobre el “juego responsable”, su apartado 2, con relación a los principios del juego responsable, no parece que sea necesario hacer un listado de tales principios, cuando el apartado 1 define como tal dicho juego responsable y ya incluye en su concepto tales principios de una forma integral.

El apartado 5 de dicho artículo contempla el deber de las empresas titulares de autorizaciones de elaborar un plan de medidas en relación con la mitigación de los posibles perjuicios que pueden derivarse de una práctica abusiva e irresponsable del juego y de las apuestas, sin un correlativo reflejo en el régimen sancionador. Es decir, no se castiga en el anteproyecto el incumplimiento del deber impuesto.

Artículo 47 letra e) se refiere a la posible adopción por el órgano directivo central competente en materia de salud pública de “la creación y mantenimiento de un centro integral de prevención e investigación del juego patológico”. No se determina su naturaleza, ni su adscripción o dependencia, ni un somero régimen normativo, a diferencia de lo que se contempla en el artículo 53.

El contenido de la **Disposición transitoria segunda**, relativa al control de acceso y registro de visitantes, resulta propio de una disposición adicional, y así debe contemplarse.

En relación con la **Disposición final primera** relativa a la modificación de denominación, ha de incluirse una mención expresa a que son las referencias contenidas en la Ley 4/1998, de 24 de junio, o incluso, a cualquier normativa reguladora del juego y las apuestas en la Comunidad de Castilla y León ya aprobada.

Informe núm.- DSJ-106-2022

5 de septiembre de 2022

El presente informe jurídico versa exclusivamente sobre el contenido del texto del anteproyecto. Es preciso que la norma se ajuste a lo previsto en el artículo 75 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, así como a la Resolución de 20 de octubre de 2014, del Secretario General de la Consejería de la Presidencia, por la que se aprueban instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de gobierno de la Comunidad de Castilla y León, y que la conformación de la Memoria se haga de acuerdo con tales exigencias. Su verificación se habrá de realizar por parte del órgano competente dentro de la propia Consejería que propone el texto.

Es cuanto se informa en derecho.

Valladolid, a 5 de septiembre de 2022.

EL DIRECTOR DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS.



Fdo. Luis Miguel GONZÁLEZ GAGO.

