



G CONSELLERIA
O PRESIDÈNCIA,
I FUNCIÓ PÚBLICA
B IIGUALTAT

Sr. Juan Pedro Yllanes Suárez
Conseller de Transició Energètica, Sectors
Productius i Memòria Democràtica

Document: ofici
Expedient: 19/2021
Emissor: DRP/BFS

Assumpte: tramesa de dictamen del Consell Consultiu

Us tramet, adjunt, el Dictamen del Consell Consultiu núm. 74/2021, relatiu al Projecte de decret pel qual s'aprova el Reglament del joc del bingo de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears.

Així mateix, us faig la devolució expressa de l'expedient tramès al seu dia a l'alt òrgan consultiu, perquè se'n puguin continuar les actuacions.

Us prec que, un cop aprovada la disposició a què es refereix el dictamen esmentat, comuniquen immediatament el BOIB en el qual s'ha publicat a la Direcció General de Coordinació, Relacions amb el Parlament, Drets i Diversitat perquè al seu torn pugui notificar-ho al Consell Consultiu en el termini de quinze dies que disposa l'apartat 2 de l'article 28 del Decret 38/2020, de 28 de desembre, d'aprovació del seu Reglament d'organització i funcionament.

Palma, 8 d'octubre de 2021

La consellera


Mercedes Garrido Rodríguez



Consell Consultiu de les Illes Balears

Consell Consultiu de les Illes Balears	
- 8 OCT. 2021	
Reg. Entrada núm.	Reg. Sortida núm. 139

Sra. Francesca Lluch Armengol i Socias
Presidenta de les Illes Balears

R/n: 59/2021

Us tramet adjunt el Dictamen 74/2021, relatiu a la Projecte de decret pel qual s'aprova el Reglament del joc del bingo de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears.

En compliment de l'article 28.2 del Decret 38/2020, de 28 de desembre, us deman que ens remeteu una còpia de la disposició objecte del dictamen, dins el termini dels quinze dies següents a la data en què s'hagi dictat.

El president

DIEGUEZ SEGUI Firmado digitalmente por
ANTONIO JOSE [Redacted]
Fecha: 2021.10.08
11:17:03 +02'00'

Antonio José Diéguez Seguí

Palma, 7 d'octubre de 2021

GOVERN DE LES ILLES BALEARS

C. Presidencia, Función Pública e Igualdad-Oficina Principal

GOIBE469799/2021

08/10/2021 12:28:15



Consell Consultiu de les Illes Balears

DICTAMEN núm. 74/2021,

relativo a al Proyecto de decreto del Reglamento del juego del bingo de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears

En la sesión de día 29 de septiembre 2021 el Consejo Consultivo, formado por el Sr. Antonio José Diéguez Seguí, presidente, la Sra. Maria Ballester Cardell, consejera-secretaria, y los consejeros Sr. Joan Oliver Araujo, Sr. Octavi Josep Pons Castejón, Sr. Felio José Bauzá Martorell, Sra. Catalina Pons-Estel Tugores, Sra. María de los Ángeles Berrocal Vela, Sr. José Argüelles Pintos, Sra. Antonia María Perelló Jorquera y Sr. Bartolomé Jesús Vidal Pons, con la asistencia de la letrada jefe —con voz pero sin voto—, ha acordado por unanimidad emitir el siguiente

DICTAMEN

I. ANTECEDENTES

1. El 22 de junio de 2021 se registra de entrada en nuestra sede la consulta formulada en fecha 17 de junio por la Presidenta de las Illes Balears, a instancias de la Consejería de Transición Energética, Sectores Productivos y Memoria Democrática, en relación con el Proyecto de decreto por el que se aprueba el Reglamento del juego del bingo de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. Con posterioridad, y a resultados del requerimiento correspondiente, en fecha 13 de julio de 2021 se recibe documentación para la compleción del expediente y el texto autorizado, en la versión castellana y catalana.

2. Del expediente aportado —en formato digital—, debidamente diligenciado e indexado, relativo al procedimiento de la elaboración, debemos destacar los siguientes trámites y actuaciones:

A) En la *fase de consulta previa*:

i) La memoria suscrita por el Director General de Comercio, de 7 de julio de 2020, para la elaboración de un Proyecto de decreto por el cual *se aprueba el Reglamento del juego del bingo de la comunidad autónoma de las Illes Balears*, para justificar la propuesta y sus objetivos.

ii) La Resolución del Consejero de Transición Energética y Sectores Productivos, 7 de julio de 2020, que ordena al Director General de Comercio, tramitar la consulta pública previa a la elaboración del Proyecto, prevista en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, fijando un plazo de quince días hábiles para formular aportaciones telemáticas a través del Portal de Participación Ciudadana (que contiene un error respecto a la Dirección General y Consejería de destino, al no adecuarse a la estructura departamental vigente en ese momento). Se aportan las fichas para su publicación en el Portal.

iii) El certificado de 10 de agosto de 2020 del Servicio de Participación y Voluntariado que acredita la realización del trámite, del 20 de julio al 7 de agosto de 2020 y con un resultado de 28 visitas.

B) *Inicio del procedimiento*

i) En fecha 18 de agosto de 2020, el Director General de Comercio suscribe la Memoria *justificativa*, en la que se analizan, entre otros aspectos, la necesidad y oportunidad de la norma, su objeto, el marco normativo y competencial y los diversos impactos, así como el somero estudio del impacto presupuestario y económico de la norma proyectada.

ii) En fecha 18 de agosto de 2020, el Consejero de Transición Energética y Sectores Productivos resuelve iniciar el procedimiento de elaboración designando como órgano responsable de la tramitación a la Secretaría General.

C) En la fase de *audiencia y participación e información pública*:

Consta en el expediente el *primer borrador* —así se denomina en el índice— del texto articulado del Proyecto que se somete a este trámite en versión catalana.

i) Mediante Resolución del Consejero de Transición Energética y Sectores Productivos, de 5 de octubre de 2020, se somete el Proyecto de decreto al trámite de información pública, por un plazo de 15 días; el anuncio se publica en el BOIB núm. 173, de 8 de octubre de 2020.

ii) La secretaria general, el 5 de octubre de 2020, comunica la elaboración del Proyecto a las secretarías generales de las Consejerías de la Administración Autonómica, a la Dirección General de Salud Pública y Participación, y a la Agencia Tributaria de las Illes Balears;

iii) En igual fecha, la secretaria general comunica el trámite de audiencia a los Consejos Insulares de Mallorca, Menorca, Eivissa, Formentera y a la Federació d'Entitats Locals de les Illes Balears.

iv) Asimismo, se da audiencia, en la misma fecha, sobre el Proyecto a las entidades siguientes: AESBI; Casino de Ibiza, ACOMAN; Casino de mallorca, SAREIBA, Codere Apuestas España SLU, Casino Menorca y Associació Juguesca; así como a los sindicatos UGT y CCOO.

v) El 2 de noviembre de 2020, la Jefa de negociado del Servicio de Participación y Voluntariado certifica que se ha dado publicidad al Proyecto de decreto mediante el Portal de Participación Ciudadana, del 15 al 30 de octubre de 2020, registrándose 42 visitas.

vi) Constan las observaciones remitidas por las Consejerías de Salud y Consumo; Asuntos Sociales y Deportes, Presidencia e Igualdad; la Agencia Tributaria de las Illes Balears, el Consell insular d'Eivissa y la Policía Nacional. Presentan alegaciones también la Asociación de Salas de Bingo autorizadas de Baleares (ASBA) y la Asociación de Empresarios de Bingo de Baleares (AESBI); la Asociación de Empresarios de Salas de Juego SAREIBA y la entidad Juegos Ibiza, SA.

vii) El 18 de enero de 2021, la Jefa de Servicio de Juego, suscribe un informe de análisis de las aportaciones y alegaciones recibidas y en el que se exponen los cambios introducidos.

A continuación, consta en el expediente el *borrador* —así se denomina en el índice— del texto del Proyecto en versión catalana y castellana.

D) En la fase de informes y dictámenes y elaboración final del texto, constan los siguientes:

i) El Instituto Balear de la Mujer, el 16 de noviembre de 2020, remite el Informe de impacto de género sobre el Proyecto, y en el que formula recomendaciones lingüísticas.

ii) El Dictamen del Consejo Económico y Social de 25 de febrero de 2021, en el que se formulan observaciones de carácter general, observaciones particulares y de técnica normativa.

iii) El Estudio de Cargas Administrativas de 4 de junio de 2021 suscrita por el Director General de Comercio; El Informe de Perspectiva Climática, del Jefe de Servicio de Cambio Climático y Atmósfera, de 3 de junio de 2021; La Certificación, de 25 de mayo de 2021, de la Secretaria de Estado para la Unión Europea, sobre el cumplimiento del trámite previsto en la Directiva 2015/1535; La Diligencia, de 25 de mayo de 2021, de la Jefa de Servicio del Juego de publicación del Proyecto en el Servicio de Cooperación Interadministrativa, para el cumplimiento de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

iv) Una Memoria de análisis de impacto normativo, suscrita por la Secretaria General, el 7 de junio de 2021, que expone la oportunidad de la propuesta, los objetivos y alternativas de la norma; el contenido y análisis jurídico del proyecto; las cargas administrativas —con remisión al Estudio de 4 de junio— y los impactos económico y presupuestario; la remisión al informe de impacto de género; las consideraciones sobre el impacto de la regulación en relación con la familia (Ley 40/2003); con la infancia y la adolescencia (sin referencia a la Ley 9/2019); sobre orientación sexual y la igualdad por identidad de género (Ley 8/2016); También se incluye en el apartado del procedimiento de elaboración normativa, la referencia al cumplimiento de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado y del cumplimiento del procedimiento de la Directiva Europea 2015/1535 y el Informe de Impacto climático emitido. Se hace referencia también al dictamen del Consejo Económico y Social.

v) El Departamento Jurídico de la Consejería de Transición Energética, Sectores productivos y Memoria Democrática emite, el 10 de junio de 2021, Informe relativo a la elaboración del Proyecto, en que se da cuenta de los trámites efectuados y se concluye que el procedimiento se ajusta a la normativa autonómica y al resto de normativa aplicable.

E) Figura en la documentación remitida la versión del Proyecto de decreto en catalán y castellano, como texto final autorizado por el secretario general.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera

Legitimación y carácter del dictamen

La Presidenta de las Illes Balears se encuentra legitimada para solicitar el presente dictamen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.a de la Ley 5/2010, de 16 de junio, reguladora del Consejo Consultivo de las Illes Balears y corresponde al Consejo Consultivo su emisión con carácter preceptivo, al amparo de lo establecido en el artículo

18.7 de la Ley anterior. No ofrece ninguna duda a este Órgano de consulta el carácter preceptivo del dictamen tal como ya se determinó en nuestros anteriores Dictámenes núm. 58/2019 y núm. 51/2019, que tenían por objeto los Proyectos normativos, que concluyeron en la aprobación del Decreto 42/20019, de 24 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de salones de juego en la comunidad autónoma de las Illes Balears y el Decreto 43/2019, de 24 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de máquinas de juego, empresas, establecimientos dedicados a su explotación y otras normas en materia de juego de la comunidad autónoma de las Illes Balears, respectivamente. El primero de ellos declara, en relación con el artículo 18.7 de la citada Ley 5/2010 que:

En efecto, ninguna duda ofrece para este Órgano de consulta el carácter preceptivo del dictamen tal como resulta del precepto legal anterior. Se trata de un proyecto de disposición reglamentaria que tiene por objeto regular el régimen de autorizaciones administrativas en relación con la instalación y puesta en funcionamiento de las máquinas de juego en la Comunidad autónoma, además de regular el Registro General del Juego de las Illes Balears como instrumento de publicidad y control de las actividades relacionadas con el juego y las apuestas, de acuerdo con lo previsto en la Ley 8/2014, de 1 de agosto, del Juego y las Apuestas en las Illes Balears —cuya disposición final primera autoriza al Gobierno para dictar todas las disposiciones reglamentarias que sean necesarias para su desarrollo—, y que, por tanto, tiene eficacia «ad extra», al afectar a terceros ajenos a la Administración, ya sean las personas físicas o jurídicas titulares de establecimientos y operadores de juego, como las personas usuarias de los mismos.

Segunda Análisis del procedimiento

Respecto al procedimiento de elaboración de este Proyecto de decreto, al haberse iniciado mediante Resolución del Consejero de Transición Energética y Sectores Productivos (en la actualidad Consejero de Transición Energética, Sectores Productivos y Memoria Democrática) de 18 de agosto de 2020, es decir, con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (con las modificaciones operadas por la STC 55/2018) y de la Ley 1/2019, de 31 de enero, del Gobierno de las Illes Balears, serán de aplicación a su tramitación los preceptos contenidos en dicha normativa, vigente en la fecha de inicio.

En principio —y sin perjuicio de lo que se dirá más adelante— la tramitación seguida se ajusta a la fijada en la normativa aplicable, incorporándose una referencia al cumplimiento de los principios de buena regulación en el Preámbulo de la norma (artículo 129 de la Ley 39/2015 y artículo 49.1 de la Ley 1/2019):

Figuran en el expediente los trámites imprescindibles siguientes: *a)* consulta pública previa; *b)* la resolución de inicio; *c)* la audiencia a entidades relevantes y consulta a los departamentos de la Administración autonómica y a las entidades territoriales; *d)* la información pública y *e)* Informe de impacto de género e Informe jurídico sobre la tramitación; *f)* y la elaboración de una MAIN.

Respecto a la publicidad, se ha aportado certificado de publicación del proyecto y toda la información de relevancia jurídica de este expediente en el Portal de transparencia de la Administración de la comunidad autónoma de las Illes Balears para dar cumplimiento a las

obligaciones del artículo 7, letras *c* y *d*, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y en el artículo 51 de la Ley 1/2019, del Gobierno de las Illes Balears.

No obstante, el Consejo Consultivo debe hacer las siguientes *observaciones no esenciales*:

1. Se ha suscrito una *memoria justificativa* al inicio del procedimiento de elaboración y la *MAIN* como último documento, al final del procedimiento, cuando el artículo 60.1 de la Ley 1/2019, configura la *MAIN* configura como un documento dinámico que desde el inicio del procedimiento incorpora los aspectos relevantes de la tramitación. Por ello, y aun cuando pueda entenderse cumplido el trámite del citado precepto —porque se ha incluido en la primera memoria información sobre la norma cuya aprobación se propone, y se han incorporado informes sobre las alegaciones y sobre otros extremos que exige la tramitación—, debe tenerse en cuenta que la primera *memoria justificativa* no es el documento que exige la Ley 1/2019.

2. En la *MAIN* final se hace referencia a la emisión del Dictamen por el Consejo Económico y Social. Sin embargo, no se analizan las observaciones que este Órgano de consulta formula, ni se plantea su aceptación respecto al texto propuesto para su consulta y, en su caso, aprobación.

3. Respecto a los impactos del proyecto, no consta en la *MAIN* el análisis del *impacto sobre discapacidad*. Ahora bien, puesto que el Proyecto no contiene una regulación que pueda incidir directamente en esta materia, únicamente se señala *para que se incorpore en el expediente*, antes de la aprobación de la norma, la justificación de la no necesidad del informe de impacto de este aspecto.

La *MAIN* alude a la necesidad de incluir el análisis del impacto de la norma proyectada sobre los menores, y a continuación menciona el aspecto de protección que ya establece la Ley 8/2014, de 1 de agosto, del juego y las apuestas en las Illes Balears y que el Proyecto pretende plasmar a través de las limitaciones del artículo 14 del texto. Sin embargo, alude a la Ley estatal 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, sin mencionar la Ley autonómica 9/2019, de 19 de febrero, de la atención y los derechos de la infancia y de la adolescencia de las Illes Balears, cuyo artículo 11 establece la obligación de incluir el impacto de la normativa en la infancia y la adolescencia. Respecto a ese impacto no se analizan las limitaciones establecidas y, en particular, como veremos, no se analiza el hecho de que la redacción de la norma no parece dejar claro si en las autorizaciones ya concedidas y que sean objeto únicamente de renovación se aplican o no dichas limitaciones.

Deberá incluirse este análisis detallado de las limitaciones y su alcance antes de la aprobación del proyecto. Esta observación tiene *carácter esencial*.

2. Respecto a la *fase de audiencia y participación*, debemos señalar que no se justifica en el expediente la elección de las entidades a las que se comunica este trámite de audiencia, cuestión sobre la cual este Órgano consultivo ya ha llamado la atención en anteriores dictámenes.

Respecto a la intervención de la *Comisión del Juego*, prevista en la Disposición adicional sexta de la Ley 8/2014, como un órgano consultivo, de estudio, de asesoramiento y de

coordinación de las actividades relacionadas con el juego y las apuestas, y regulada en el Decreto 48/2014, de 28 de noviembre, por el cual se crea y se regula la Comisión del Juego de las Illes Balears, modificado por el Decreto 43/2016, de 15 de julio, y entre cuyas funciones respecto a los proyectos de disposiciones generales se incluye «conocer» y «colaborar con propuestas relativas a su contenido» (artículo 3.1.c), y con la composición prevista en el artículo 4, solamente se hace mención en el Preámbulo a que ha sido informada del Proyecto y se ha acreditado la inclusión en el orden del día de la sesión de día 3 de junio de 2020. No obstante, *no consta* cuál ha sido la participación concreta de la Comisión, ni las propuestas presentadas en relación al Proyecto.

Por otra parte, en el Preámbulo de la norma se hace una mención expresa al trámite de participación fechándola el 16 de mayo de 2018, discordancia que deberá revisarse.

Tercera **Marco normativo y competencial**

A) Podemos remitirnos a nuestro Dictamen núm. 51/2019 respecto al marco normativo y competencial, también reproducido en el dictamen núm. 58/2019:

El artículo 30.29 del Estatuto de autonomía de las Illes Balears, según la redacción dada por la Ley orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto, atribuye a la comunidad autónoma de las Illes Balears la competencia exclusiva en materia de casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las apuestas mutuas deportivo-benéficas.

Por otra parte, el artículo 30.12 atribuye a la comunidad autónoma la competencia en materia de deporte y ocio. Fomento, planificación y coordinación de las actividades deportivas y de ocio.

En virtud del Real Decreto 123/1995, de 27 de enero, se traspasaron las funciones y los servicios en materia de casinos, juegos y apuestas de la Administración general del Estado a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

La Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, excluye de su ámbito de aplicación el juego por dinero que implique apuestas de valor monetario en juegos de azar, incluidas las loterías, el juego en los casinos y las apuestas, teniendo en cuenta la especificidad de tales actividades, que comportan a cargo de los estados la aplicación de políticas relacionadas con el orden público y la protección del colectivo de consumidores.

La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, establece una serie de principios sobre el libre acceso a las actividades de servicio y a su ejercicio, que han de aplicarse a cualquier actividad económica para desarrollar en el territorio nacional. Según se explica en el preámbulo del Proyecto, el régimen de autorizaciones contenido en la presente norma podría afectar el principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones recogido en el artículo 5 de la Ley 20/2013, si bien dicho artículo recoge la excepcionalidad de esta intervención siempre que esté motivada en la salvaguarda de alguna *razón imperiosa de interés general* de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, como pueden ser: el orden público, la seguridad pública, la salud pública, la seguridad y salud del colectivo de consumidores, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, lucha contra el fraude, entre otros.

En desarrollo de estas competencias, se aprobó la Ley 8/2014, de 1 de agosto, del juego y las apuestas de las Illes Balears, que entró en vigor el día 8 de agosto de 2014. Con esta norma se elevaba a rango de ley la normativa existente sobre la materia dando respuesta a las consideraciones puestas de manifiesto por este Consejo Consultivo de la existencia de reserva de ley.

[...]

El Dictamen núm. 58/2019 añade a este marco competencial y normativo lo siguiente:

Por otra parte, la disposición final primera de la Ley 8/2014 establece que mientras el Govern de les Illes Balears no haga uso de sus facultades reglamentarias para el desarrollo de esta ley, han de aplicarse las disposiciones autonómicas vigentes y, si no hubiera, las disposiciones generales del Estado en todo aquello que no se oponga a lo que dispone esta ley.

A ello hay que añadir en el ámbito estatal, a los efectos delimitadores del ámbito competencial:

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, que tiene carácter básico y determina los ámbitos competenciales del Estado y de las Comunidades Autónomas. En efecto, dispone:

[Artículo 1]

Para continuar nuestro análisis conviene recordar lo que decimos en el Dictamen 80/2017, también con motivo del Reglamento de apuestas, aprobado como Decreto 42/2017, de 25 de agosto, en torno a la materia de juego y su regulación legal:

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) 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 concreto para la salud o para la seguridad del destinatario o de un tercero, o para la seguridad financiera del destinatario.

[...]

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.

Efectivamente, en el marco normativo autonómico debemos referirnos a la Ley 8/2014, de 1 de agosto, del juego y las apuestas en las Illes Balears, en cuyo desarrollo se elabora la norma objeto de consulta, al incluir el artículo 5 el bingo, en sus distintas modalidades, en el Catálogo de Juegos y Apuestas, como instrumento básico de ordenación de los juegos de suerte, envite y azar, cuya práctica puede ser autorizada, con sujeción a los requisitos establecidos y los que reglamentariamente se fijen.

Artículo 10. Salas de bingo.

1. Tienen la consideración de salas de bingo los establecimientos que hayan sido autorizados para la práctica del juego del bingo en sus distintas modalidades.

2. En las salas de bingo pueden instalarse máquinas de tipo B en función de la capacidad del local y en los términos que se determinen reglamentariamente.

Asimismo, pueden practicarse, previa autorización por el órgano competente en materia de juego, otros juegos de los incluidos en el Catálogo de Juegos y Apuestas de las Illes Balears, siempre que no sean exclusivos de otro tipo de establecimientos.

3. Las salas de bingo deben disponer, como mínimo, de un área de recepción y una sala de juegos.

La capacidad, la superficie, el funcionamiento y los servicios mínimos a prestar al público de las salas de bingo *han de ser determinados reglamentariamente.*

4. Las autorizaciones para la explotación de salas de bingo se concederán por un período de diez años.

Disposición adicional cuarta. Autorización puntual de partidas de bingo.

Reglamentariamente se establecerán los requisitos y las condiciones para la autorización puntual de partidas de bingo tradicional (Navidad y fiestas patronales, quinas), así como la autorización de partidas de bingo en establecimientos de hostelería y asociaciones de la tercera edad.

Asimismo, podrá autorizarse, de manera puntual, la realización de partidas de bingo a entidades benéficas, deportivas, culturales o sociales, sin ánimo de lucro, siempre que cumplan con los requisitos y las condiciones establecidos reglamentariamente.

Además, la mención a dicha Ley 8/2014 puede completarse con la normativa de rango reglamentario compuesta básicamente por:

— La Orden de 9 de enero de 1979 por la que se aprueba el Reglamento del juego del bingo.

— El Decreto 186/1996, de 11 de octubre, de determinación de las entidades autorizadas para la explotación de salas de bingo en el ámbito territorial de las Islas Baleares.

— El Decreto 132/2001, de 30 de noviembre, de Medidas Regulatoras en materia de juego.

— La Orden del Conseller de Interior, de 15 de febrero de 2005, por la que se regulan diversos aspectos en materia de bingos.

— El Decreto 43 /2012, de 25 de mayo, por la que se regulan diversos aspectos relacionados con las máquinas recreativas de juego, las salas recreativas de juego y las salas de bingo

B) Por lo que se refiere al rango normativo, es el de decreto por aplicación de lo dispuesto tanto en el artículo 58 del Estatuto de Autonomía como en el artículo 46 de la Ley 1/2019, sin perjuicio de lo que se dirá respecto a las habilitaciones contenidas en la norma objeto de consulta.

C) Corresponde al Gobierno de las Illes Balears la aprobación de esta norma, a propuesta del Consejero de Transición Energética, Sectores Productivos y Memoria Democrática, por aplicación del Decreto 11/2021, de 15 de febrero, que es el órgano competente *ratione materiae*.

Cuarta **Estructura y contenido del proyecto**

El Proyecto de decreto objeto de consulta consta de:

— *Preámbulo*

— *Artículo único. Aprobación del Reglamento del juego de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears*

— *Disposición adicional primera.* (Referida a los valores faciales de los carteles del bingo tradicional mientras no se aprueben las disposiciones en desarrollo de esta norma).

— *Disposición adicional segunda.* (Referida a la adquisición de los cartones expedidos e impresos por la Fábrica Nacional de la Moneda y Timbre y los porcentajes destinados a los premios en el bingo tradicional, mientras no se aprueben las disposiciones en desarrollo de esta norma).

— *Disposición adicional tercera.* (Referida a la modificación del Decreto 43/2019, de 24 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de máquinas de juego, empresas, establecimientos dedicados a su explotación y otras normas en materia de juego de la comunidad autónoma de las Illes Balears: supresión del artículo 64 y modificación de los artículos 62 y 63).

— *Disposición transitoria primera* (Referida a la normativa de aplicación a los procedimientos en tramitación en la fecha de entrada en vigor del reglamento).

— *Disposición transitoria segunda.* (Referida a la eficacia de las autorizaciones vigentes a la fecha de entrada en vigor del reglamento y a la normativa de aplicación para su renovación).

— *Disposición transitoria tercera.* (Referida a los efectos de las autorizaciones de las salas de bingo vigentes a la fecha de entrada en vigor para la práctica del bingo tradicional y la posibilidad de solicitar la práctica de otra modalidad).

— *Disposición transitoria cuarta.* (Referidas a las garantías depositadas a la fecha de entrada en vigor del Reglamento).

— *Disposición derogatoria única.*

— *Disposición final primera.* Normas de desarrollo.

— *Disposición final segunda.* Entrada en vigor.

Reglamento

— *Título I. Disposiciones generales* (Artículos 1 a 3, sobre objeto y ámbito de aplicación régimen jurídico y modalidades: y publicidad y promoción).

— *Título II. Empresas autorizadas, Régimen de las autorizaciones y régimen de gestión del juego.*

Capítulo I. De las empresas titulares en materia de bingo y su inscripción (Artículos 4 a 13, además de las empresas se regulan las autorizaciones, su tramitación y resolución, vigencia, renovación y las garantías).

Capítulo II. Régimen de las autorizaciones de las salas de bingo (Artículos 14 a 21).

Capítulo III. Personal de las salas de bingo (Artículos 22 a 21) Además del personal, se regulan las propinas, las prohibiciones y obligaciones; los servicios de control y admisión prohibiciones de acceso y reclamaciones de las personas usuarias.

— *Título III. De las modalidades autorizadas del juego del bingo.*

Capítulo I. Del bingo tradicional (artículos 28 a 41).

Capítulo II. Del bingo electrónico (artículos 42 a 51).

— *Título IV. Inspección y régimen sancionador* (artículos 52 y 53).

Anexos:

1. Solicitud de autorización como empresa organizadora y explotadora de salas de bingo
2. Comunicación de la modificación de la autorización como empresa organizadora y explotadora de salas de bingo
3. Solicitud de renovación de la autorización como empresa organizadora y explotadora de salas de bingo
4. Solicitud de autorización de partidas de bingo a las asociaciones o los centros de atención a personas mayores de 65 años.
5. Solicitud de autorización de instalación de sala de bingo.

6. Solicitud de renovación de la autorización de instalación de la sala de bingo.
7. Solicitud de modificación de la autorización de instalación de la sala de bingo.
8. Solicitud de transmisión de la autorización de instalación de la sala de bingo.
9. Solicitud de homologación de los sistemas y equipamientos de bingo electrónico
10. Solicitud de autorización del Bingo Electrónico y modificación de la autorización de instalación de la sala de bingo.

Quinta Observaciones

A. Antes de entrar en el contenido del Proyecto, podemos realizar las consideraciones generales derivadas del régimen de autorización en materia de juego, mediante la remisión a lo informado en nuestros Dictámenes núm. 51 y 58 de 2019, en especial en las consideraciones de este último:

2. El Proyecto suscita en el Consejo algunas reflexiones de tipo general que deben abordarse con carácter previo.

A) En primer lugar, además de la complejidad de la materia de juego, en constante evolución en el espacio socioeconómico, continúa existiendo una dispersión normativa que debe ser tenida en cuenta tanto por los destinatarios de las normas como por la Administración. Siguen vigentes, en parte al menos, los Reglamentos de Casinos (Decreto 41/2017, de 25 de agosto) y de Apuestas (Decreto 42/2017, de 25 de agosto). No es menos importante que actualmente se está tramitando otro Proyecto, también objeto de examen por el Consejo Consultivo, relativo al Reglamento de salones de juego para lo cual debe recomendarse al Govern de les Illes Balears una adecuada coordinación. Ello es particularmente importante si tenemos en cuenta que en el presente Proyecto se establecen normas específicas destinadas a bingos, por ejemplo, interconexión en máquinas exclusivas, (art. 23), casinos y sus máquinas de azar (art. 9.2, arts. 26 a 30), número máximo de máquinas de juego a instalar (art. 58). La recomendación que cabe, ante tal tesitura, no exenta de complejidad, es que la Administración, en la evaluación posterior (de conformidad con el artículo 50 de la Ley balear 1/2019, de 31 de enero), revise la coherencia del sistema normativo en este sector de actividad, partiendo, además, de los cambios tecnológicos que se ciernen sobre él y de la probable necesidad de adecuar la Ley a esta nueva situación.

B) En segundo lugar, en un reglamento como el examinado, regulador de productos, actividades y establecimientos, cobra especial relevancia la normativa de unidad de mercado y de liberalización de actividades, es decir, la legislación encabezada por la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre; la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. Esta legislación tuvo su reflejo en la exposición de motivos de la Ley balear 8/2014. Ahora bien, no hay que olvidar que también el desarrollo reglamentario debe observar escrupulosamente la normativa de ordenación de actividades económicas, principalmente en cuanto a los regímenes de autorización de actividades, que debe cumplir con las limitaciones legales aludidas, particularmente, justificando las restricciones al libre ejercicio en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general, de las enunciadas en el artículo 3 de la Ley 17/2009. A ello sale al paso el Preámbulo del Proyecto de decreto que señala:

«El régimen de autorizaciones contenido en la presente norma podría afectar el principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones recogido en el artículo 5 de la Ley 20/2013, si bien dicho artículo recoge la excepcionalidad de esta intervención siempre que esté motivada en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas [...] como pueden ser: el orden público, la seguridad pública, la salud pública, seguridad y salud del colectivo de consumidores, la protección del medio ambiente, y del entorno urbano, lucha contra el fraude, entre otros.

[...]

»Respecto a las homologaciones y certificados emitidos por laboratorios autorizados respecto a las máquinas de juego y apuestas y material de juego y apuestas la Ley 8/2014 nada dice al respecto, por lo que debemos recurrir a normativa estatal; no obstante la disposición adicional segunda establece que las homologaciones y certificados establecidos por laboratorios autorizados y validados por los órganos competentes del Estado o de otras comunidades autónomas respecto de la concesión de autorizaciones y permisos de ámbito autonómico, pueden tener efectos en el territorio de la comunidad autónoma de las Illes Balears. Por todo ello es imprescindible regular los requisitos y condiciones que deben cumplir en el ámbito territorial de la comunidad autónoma de las Illes Balears.

»Así pues, con esta norma se pretende unificar en un único texto normativo la regulación dispersa vigente en esta materia, adaptarla a las previsiones contenidas en la Ley 8/2014, de 1 de agosto, y regular algunos aspectos sobre los que la comunidad autónoma de las Illes Balears, a pesar de tener atribuidas competencias exclusivas en materia de juego, no tiene regulados por lo que ha de recurrir a normativa estatal que ha quedado por completo obsoleta y en muchas ocasiones en contradicción con la actual Ley 8/2014».

La cuestión de las autorizaciones, como régimen especial de intervención en los servicios y actividades y establecimientos de juego en el ámbito balear, es objeto de continuas alegaciones de las diferentes entidades que han hecho uso del trámite de participación y audiencia, incluida la última recibida, ya en trance de emitir este dictamen. La pretensión del Proyecto es desarrollar el artículo 3 de la Ley balear 8/2014. En efecto, dicho precepto establece:

[...]

Y el Acuerdo de la Comisión Bilateral de 4 de mayo de 2015 (BOIB n.º 90, de 18 de junio de 2015) concluye que:

«a) En relació amb l'article 3.1, que preveu que la realització de qualsevol activitat inclosa en l'àmbit de la Llei requereix l'autorització administrativa prèvia, i l'article 5, que inclou dins el Catàleg de jocs i apostes les combinacions aleatòries, ambdues parts entenen que la seva interpretació s'ha de fer de manera sistemàtica considerant, així mateix, que mitjançant el Decret 77/2012, de 21 de setembre, de simplificació administrativa i de modificació de diverses disposicions reglamentàries per a la transposició a les Illes Balears de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de desembre de 2006, de serveis en el mercat interior, es va introduir en el Decret 55/2009, d'11 de setembre, sobre règim jurídic de les sales de joc, una disposició addicional per la qual es va suprimir el règim d'autorització per a les combinacions aleatòries amb fins publicitaris.»

Se trata pues de un régimen de autorizaciones muy amplio que, sorprendentemente la Ley no acota ni especifica. De ello, no obstante, no puede deducirse que cualquier «actividad» relacionada con el juego se convierte en «actividad sometida a autorización». Necesitarán autorización las que la Ley vaya precisando en su articulado. De hecho, una cosa es la fabricación de máquinas o elementos del juego (que exige homologación y cumplimiento de normativas técnicas), otra los establecimientos de juego (casinos, salones de juego, locales de apuestas, salas de bingo y otros

establecimientos que ya cuentan con otro tipo de autorizaciones) y otra distinta las empresas de juego (donde se hallan empresas operadoras de máquinas, empresas de salones de juego y empresas de variados tipos). Así tenemos diversos procedimientos de autorización a lo largo del Proyecto:

[...]

Así, en el Dictamen núm. 58/2019 se enumeran los supuestos de autorización y de comunicación, en relación con lo establecido en el artículo 17 de la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado, aun cuando la Directiva de Servicios 2006/123/CE excluye la actividad del juego por dinero, y se hace referencia a los principios de necesidad y proporcionalidad que rigen para imponer uno u otro título habilitante.

En el Proyecto que ahora es objeto de consulta, se regulan los procedimientos de autorización para: publicidad (artículo 3); para la organización y explotación de salas de bingo (art. 5, 6 y 7); para la renovación de la autorización para la organización y explotación de salas de bingo (art. 9); para su cambio de titularidad (art. 8); para la instalación de salas de bingo (art. 16); para su renovación (art. 18); para su modificación (art. 19); para su transmisión (art. 21); para la prima de bingo (art. 40); para la homologación de sistemas y equipamientos de bingo electrónico (art. 43); para el bingo electrónico (art. 45); para actividades puntuales de bingo en establecimientos de hostelería y entidades benéficas, deportivas culturales y turísticas (art. 10). Y el supuesto de comunicación de la modificación, aun cuando en este caso *se prevea la emisión de un documento de conformidad* (art. 8); de apertura de salas de bingo (art. 17).

B. El Proyecto objeto de consulta suscita las siguientes observaciones:

En relación con el Preámbulo:

— Deberá corregirse la referencia al artículo 139.1 de la Ley 39/2015, toda vez que debe entenderse hecha al artículo 129 de esta ley.

— Deberá corregirse la referencia a la fecha de 16 de mayo de 2018 de la sesión de la Comisión del Juego, toda vez que de la documentación aportada se deduce que la sesión tuvo lugar el 3 de junio de 2020.

— El Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de comunicaciones comerciales de las actividades de juego (publicado en el BOE de 4 de noviembre de 2020) no se ha incluido en el marco normativo, toda vez que el Preámbulo y la MAIN sólo hacen referencia a la normativa autonómica sobre el juego. No obstante, esta regulación estatal básica podría tener transcendencia respecto a la regulación del artículo 3 del Proyecto.

En relación con las disposiciones adicionales, en su caso, y las disposiciones transitorias:

— Las *disposiciones adicionales primera y segunda*, deberían regularse como disposiciones transitorias, toda vez que parece referirse a previsiones de carácter temporal, por la remisión a la aprobación de las *disposiciones* —en la terminología de la Disposición Final Primera— que, en desarrollo del Reglamento, fijen los valores faciales de los cartones del bingo tradicional (artículo 29 del Proyecto, cuyo apartado 6 fija esos valores) y los porcentajes destinados a los premios del bingo tradicional (artículo 38.2 que alude a *orden* del Consejo). En caso de admitirse esta observación, deben reenumerarse las disposiciones transitorias. Esta observación tiene *carácter esencial*.

— *La disposición adicional tercera* tiene por objeto la modificación del Decreto 43/2019, de 24 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de máquinas de juego, empresas, establecimientos dedicados a su explotación y otras normas en materia de juego de la comunidad autónoma de las Illes Balears

De acuerdo con las Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley adoptadas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno autonómico de 29 de diciembre de 2000 —que coincide con el criterio de las Directrices de técnica normativa en el ámbito estatal—, la modificación del Decreto 43/2019 debería incluirse en una Disposición final, las cuales tienen por objeto, entre otras, las cláusulas de modificación del derecho vigente, cuando la modificación de una norma no sea el objeto principal de la disposición. Por tanto, la modificación propuesta deberá incluirse en la Disposición final primera y reenumerar las siguientes. Esta observación tiene *carácter esencial*.

— *La disposición transitoria primera*, al tratar de *los expedientes que se encuentren en tramitación*, hace referencia a los procedimientos administrativos. Por ello, por razones de técnica, debería referirse a los procedimientos.

— *La disposición transitoria segunda*, referida a la vigencia de las autorizaciones como empresa de bingo y las autorizaciones de salas de bingo, exceptúa, en caso de renovación, la aplicación de las limitaciones del artículo 14. En el mismo sentido que lo establecido en el *artículo 18.2* para el supuesto de renovación —en una redacción confusa, al referirse a centros «autorizados con posterioridad a la resolución de autorización inicial»—pero que claramente establece, en otro párrafo de ese mismo apartado, que las limitaciones no serán de aplicación en la renovación de autorizaciones de salas de bingo concedidas con anterioridad a la vigencia del decreto y respecto a las cuales no se exigía el cumplimiento de dichas limitaciones.

Llama especialmente la atención que se establezca como una de las finalidades del Reglamento la protección de los menores de edad, y el establecimiento de las limitaciones de ubicación del artículo 14, sin que estas limitaciones sean aplicables a la renovación de las autorizaciones.

Precisamente, el régimen transitorio que la Ley 8/2014 establece para el supuesto de renovación de autorizaciones vigentes, merece un análisis detenido, por las siguientes razones:

El artículo 3 de la Ley 8/2014 dispone:

Artículo 3. Autorizaciones

1. La realización de cualquier actividad incluida en el ámbito de esta ley requiere la previa autorización administrativa.

En ningún caso se pueden otorgar nuevas autorizaciones para instalar establecimientos específicos 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. La determinación de la zona de influencia se tiene que desarrollar reglamentariamente.

2. Las autorizaciones y los permisos se otorgarán cuando se cumplan los requisitos establecidos en la ley y en las disposiciones reglamentarias que la desarrollen. En todo caso, las personas titulares de las autorizaciones deben estar al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y de la Seguridad Social.

3. Las autorizaciones tendrán carácter temporal, y han de señalar de forma explícita a sus titulares, el tiempo por el que se conceden, las actividades autorizadas y las condiciones, y los lugares en los que pueden ser practicadas, indicando las características que estos deben poseer. Asimismo, *serán renovables cuando así se determine reglamentariamente.*

En cualquier caso, la renovación de las autorizaciones lleva aparejado el cumplimiento de las condiciones y los requisitos exigidos en la autorización inicial y/o en las modificaciones autorizadas posteriormente.

Por otro lado, la Disposición Transitoria Segunda de la propia Ley 8/2014 reza lo siguiente:

Disposición transitoria segunda. Régimen transitorio de las autorizaciones concedidas de acuerdo con la normativa anterior.

1. Las autorizaciones, concesiones y demás títulos habilitantes para la organización, explotación y gestión de los juegos y las apuestas existentes a la entrada en vigor de esta ley, mantendrán su eficacia y se registrarán por la normativa anterior aplicable.

2. En particular, las autorizaciones concedidas al amparo de la normativa anterior, mantendrán su vigencia durante el plazo para el que fueron concedidas, y su posterior renovación se someterá al cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente ley y sus normas de desarrollo.

En caso de que tales autorizaciones no tengan plazo de vigencia, deberán solicitar la renovación en el plazo de seis meses contados a partir de la entrada en vigor de esta ley.

De lo anterior se desprende; por un lado, una evidente contradicción entre el artículo 3 de la Ley 8/2014 y su propia Disposición Transitoria, que parece quedar sin contenido a la luz de las renovaciones que permite el artículo 3 sujetas, según su tenor literal, a la legislación anterior, cuando en la Transitoria se dice lo contrario; y por otro, que la disposición transitoria del Proyecto de decreto parece «congelar» el régimen de las autorizaciones que expiren y cuya renovación se solicite, permitiéndoles sujetarse a la normativa anterior a cualquier restricción.

Este estado de cosas produce una inseguridad jurídica que no sólo afecta a los titulares de autorizaciones cuya renovación sea posible, sino a todo interesado en solicitar *ex novo* una autorización para la actividad que se regula en el proyecto de decreto.

Por tanto, desde este órgano de consulta queremos llamar la atención sobre la aparente antinomia entre el artículo 3 de la Ley y su Disposición Transitoria Segunda; y, en especial, sobre la confusión que se general con la disposición transitoria segunda del proyecto de Decreto, que parece tener amparo en el artículo 3 de la Ley 8/2014.

Todo lo anterior podría ser orillado si se procediese a una modificación de la Ley 8/2004, del Juego, norma que además realiza una constante y nada aconsejable llamada al reglamento para prácticamente todos los requisitos, sin establecer unos mínimos que den

seguridad jurídica al sector que regulan y a los terceros cuya protección debe primar en materia de juego, como los menores.

— La *Disposición transitoria tercera* referida a los efectos de las autorizaciones de las salas de bingo vigentes a la fecha de entrada en vigor de la norma proyectada, y la posibilidad de solicitar autorización para la práctica de otra modalidad que no sea la del bingo tradicional no especifica a qué normativa quedan sujetos. Y aun cuando podría deducirse que deberán someterse al cumplimiento de los requisitos establecidos en el *presente* Reglamento —esto es, la norma cuya aprobación se pretende—, sería recomendable redactarlo de modo que no diera lugar a confusiones. Esta observación se formula con carácter *no esencial*.

— En la regulación de las autorizaciones y al referirse a las solicitudes se hace una remisión a los «modelos normalizados disponibles en la página web de la Dirección General de Comercio de la Consejería de Transición Energética y Sectores Productivos» y al anexo en el que figuran. Sería recomendable hacer una remisión a los modelos aprobados mediante resolución y publicados.

Sobre la designación del órgano competente, es conveniente que se adecúe la designación del consejero competente en materia de juego con la estructura departamental vigente en el momento de la aprobación de la norma; en este caso, el consejero de Transición Energética, Sectores Productivos y Memoria Democrática.

En este mismo sentido deberían actualizarse las referencias al consejero de Transición Energética, Sectores Productivos y Memoria Democrática en la totalidad del texto de la norma (Así, por ejemplo, en el preámbulo y en la *Disposición final primera*).

Sin perjuicio de lo anterior, debemos tener en cuenta que, sobre el uso genérico del órgano competente en las disposiciones generales, sin concretar el específico órgano al que le corresponde el ejercicio de una determinada materia, muy recientemente, este Consejo Consultivo ha establecido lo siguiente en el Dictamen 67/2021:

També admetem, a partir d'ara, en vista de l'eficàcia administrativa, que s'assenyali l'òrgan competent per referència a la «matèria»; sempre que aquesta referència estigui prou identificada en l'estructura orgànica de l'Administració autonòmica, de manera que s'evitin dubtes o possibles incoherències. Això s'ha de tenir en compte, específicament, en títols materials que són ambigus o que podem trobar en diferents conselleries («recerca», «participació», «modernització», «personal», «busseig», per exemple); de manera que, en tots els canvis d'estructura, s'hauria d'adoptar una mesura de vigilància i, si cal, de definició d'aquestes competències. S'ha d'evitar la referència a títols competencials genèrics o difusos que dificultin la determinació dels òrgans competents i que generin, per als destinataris de la norma, incertesa i inseguretat jurídica.

— *El artículo 1* al referirse al ámbito de aplicación usa la expresión de «personas», si bien el artículo 22 de la Ley 8/2014 regula los titulares de las salas de bingo, y los artículos 4 y 5 se refieren expresamente a las personas jurídicas en relación con las empresas organizadoras y explotadores:

1. Pueden ser titulares de empresas de bingo las *personas jurídicas* que reúnan los siguientes requisitos:
 - a) Haberse constituido como sociedad anónima y ostentar la nacionalidad española o de un estado miembro de la Unión Europea.

- b) Tener un capital social mínimo, suscrito y totalmente desembolsado.
 - c) Las acciones representativas del capital deben ser nominativas.
 - d) Tener por objeto social única y exclusivamente la explotación de salas de bingo y sus servicios complementarios, y otros juegos que pudieran autorizarse en dichas salas siempre que no sean de carácter exclusivo de otro tipo de establecimiento.
 - e) La sociedad debe tener administración colegiada.
2. Reglamentariamente se determinarán el resto de requisitos para la obtención de la autorización de instalación y explotación de las salas de bingo.

Deberán corregirse las referencias a «persona física» contenidas en el *artículo 7.1* que regula la inscripción en el Registro General del Juego como empresa operadora y explotadora de salas de bingo; en el *artículo 9.1 a y d* que contiene también la referencia a «en el supuesto de que se trate de entidades mercantiles».

Y en este sentido, y por razones de técnica normativa, sería conveniente mejorar la redacción de este artículo 1 y, en especial, la titulación del *Capítulo III* del Proyecto «Personal de las salas de bingo», puesto que en el mismo se regulan las prohibiciones de acceso y las reclamaciones de las *personas usuaria*.

— *El apartado 3 del artículo 3* contiene las actividades de publicidad que no requieren autorización, debería añadirse la referencia a la necesidad del cumplimiento a las ordenanzas municipales para el supuesto de instalación de rótulos luminosos en la fachada del edificio en el acceso o recinto del subapartado *a* de modo similar a la referencia que se hace respecto al supuesto del subapartado *b* de rótulos indicativos de acceso y cercas publicitarias.

— Los *artículos 11 y 12* regulan las garantías, debería revisarse la redacción para evitar la confusión entre las expresiones de fianza y garantía (también en el artículo *6.3 h* que alude a la fianza —mientras que el *artículo 9.1 i* se refiere a garantía—; Y también procede revisar la redacción del artículo 12, puesto que en el apartado 2.2.4 se remiten a lo establecido en el *apartado 4 de este artículo* y debe remitirse al subapartado 4 del apartado 2 del artículo 12. Y lo mismo sucede en el apartado 2.32 *e*.

— *El artículo 14* contiene una referencia a la Ley 17/2006, de 13 de noviembre, integral de la atención y los derechos de la infancia y la adolescencia de las Illes Balears, cuando debe referirse a la vigente Ley 9/2019, de 19 de febrero, de la atención y los derechos de la infancia y de la adolescencia de las Illes Balears.

— El Capítulo II del Título III regula la modalidad del bingo electrónico, cuando lo que se está regulando es la modalidad que en otras regulaciones autonómicas se conoce como *bingo electrónico en sala*, por lo que se sugiere la procedencia de referirse a esta modalidad como bingo electrónico en sala, para evitar confusiones con otras modalidades de juego.

— La redacción del *artículo 29.7* es la resultante de la aceptación de una alegación, referida a medios de pago, según el Informe del Servicio de Juego, que propone una nueva redacción, que se recoge en la versión autorizada catalana. Sin embargo, la versión castellana del Proyecto no contiene esta versión nueva sino la anterior, lo que deberá corregirse. Esta observación es *esencial*.

— Deben corregirse también las remisiones al artículo 10 contenidas en los *artículos 39 y 41* que se refieren a la dinámica del juego del bingo tradicional, regulada en los artículos 37 y 38 del Proyecto.

— El artículo 53 del Proyecto objeto de consulta regula las infracciones y sanciones, respecto a cuya redacción procede efectuar idéntica la observación a la que ha hicimos en el Dictamen núm. 58/2019, respecto a que el reglamento puede complementar la ley sancionadora, pero no introducir tipos de infracciones y de hecho, así como se expresa, se introduce un «tipo general» de infracción a todo «incumplimiento» del reglamento, lo que constituye infracción manifiesta de la reserva material de ley y contravención del principio de jerarquía normativa, dado que los tipos infractores son únicamente los previstos en la ley. Esta observación es de carácter *esencial*.

III. CONCLUSIONES

1.^a La Presidenta de las Illes Balears está legitimada para solicitar el presente dictamen y el Consejo Consultivo es competente para emitirlo con carácter preceptivo.

2.^a El procedimiento seguido para la elaboración del Proyecto de decreto es conforme a derecho, si bien deberán tenerse en cuenta las observaciones calificadas de esenciales en la consideración jurídica segunda antes de la aprobación del Decreto.

3.^a El Gobierno de las Illes Balears tiene competencia para la aprobación de la norma proyectada.

4.^a Deberán atenderse las observaciones realizadas en la consideración jurídica quinta calificadas de sustanciales, a los efectos de la utilización de las fórmulas previstas en el artículo 4.3 de la Ley 5/2010, de 16 de junio, reguladora del Consejo Consultivo de las Illes Balears («de acuerdo con el Consejo Consultivo», u «oído el Consejo Consultivo»).

Palma, 29 de septiembre de 2021

El presidente

DIEGUEZ SEGUI
ANTONIO JOSE
Firmado digitalmente por
DIEGUEZ SEGUI ANTONIO
Fecha: 2021.10.07 13:40:50
+02'00'

Antonio José Diéguez Seguí

La consejera-secretaria

BALLESTER
CARDELL
MARIA
Firmado digitalmente
por BALLESTER
CARDELL MARIA
Fecha: 2021.10.07
08:39:07 +02'00'

Maria Ballester Cardell