

**INFORME DE LA OFICINA DE CONTROL ECONÓMICO, EN RELACIÓN CON EL
PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO
GENERAL DEL JUEGO****Tramitagune nº expdte: DNCG_DEC_90519/2016_07)**

La Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, regula en el Capítulo IV del Título III el Control Económico Normativo, el cual tiene carácter preceptivo y se ejerce mediante la emisión del correspondiente informe de control por parte de la Oficina de Control Económico.

Teniendo presente la citada norma, lo dispuesto en la Sección 3ª del Capítulo III del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y el artículo 4 del Decreto 192/2012, de 9 de abril, por el que se establece la estructura y funciones del Departamento de Hacienda y Finanzas, se emite el siguiente

INFORME**I. OBJETO, OPORTUNIDAD DE LA INICIATIVA Y DOCUMENTACIÓN**

Mediante el presente informe se efectúa el control económico normativo del proyecto enunciado en el encabezamiento que, según su tenor literal, tiene por objeto el desarrollo de la Ley 4/1991, de 8 de noviembre, reguladora del juego en la CAPV (LJPV), en relación a la planificación, autorización, registro, organización, explotación y régimen de control y de sanción de las actividades de juego.

No obstante el objeto de desarrollo del artículo 1 del Proyecto de Decreto, debe tenerse presente que, tras el dilatado periodo de vigencia de la LJPV, existe un extenso compendio normativo de desarrollo de la Ley que el proyecto en tramitación deroga y, en algún extremo actualiza.

En este sentido, la parte expositiva de este Proyecto declara que pretende corregir el efecto de aprobación *de modo desincronizado de los dispersos reglamentos de las distintas modalidades de juego y apuestas incluidas en el Catálogo de juegos de la CAPV*, que son los siguientes:

- Decreto 39/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de casinos de juego.
- Decreto 31/2004, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento del juego del bingo de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

- Decreto 32/2005, de 22 de febrero, por el que se modifica el Reglamento del juego del bingo de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
- Decreto 55/2008, de 1 de abril, de segunda modificación del Decreto por el que se aprueba el Reglamento del juego del bingo de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
- Decreto 620/2009, de 15 de diciembre, de tercera modificación del Reglamento del juego del bingo de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
- Decreto 14/2015, de 10 de febrero, de quinta modificación del Reglamento del juego del bingo de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
- Decreto 380/1994, de 4 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Salones de Juego y Salones Recreativos.
- Decreto 277/2000, de 26 de diciembre, de modificación del Reglamento de Salones de Juego y Salones Recreativos.
- Decreto 95/2005, de 19 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Apuestas de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
- Decreto 68/2005, de 5 de abril, de Apuestas Hípicas en la Comunidad Autónoma de Euskadi.
- Decreto 600/2009, de 17 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de máquinas y sistemas de juego.
- Decreto 25/2012, de 28 de febrero, de modificación del Reglamento de máquinas y sistemas de juego; de segunda modificación del Reglamento de salones de juego y salones recreativos y de cuarta modificación del juego del bingo.
- Decreto 314/1994, de 19 de julio, por el que se regula el juego mediante boletos.
- Esta relación concluye con la extendida fórmula de “además de todas aquellas disposiciones de igual o inferior rango que se oponga a lo previsto en el Decreto”.

El proyecto propone, pues, una nueva regulación *“que refunda y dé coherencia a la regulación y la actualice conforme a las actuales exigencias normativas y de mercado. De esta forma se pretende igualmente garantizar el mejor conocimiento de este ordenamiento sectorial que proporcione mayor claridad y seguridad jurídica en su interpretación y aplicación. Igualmente el reglamento pretende desarrollar e impulsar las medidas que con el fin de prevenir situaciones de juego problemático o juego patológico contempla el artículo 50 de la Ley 1/2016, de 7 de abril, de Atención Integral de Adicciones y Drogodependencias”*.

Se estructura en una parte expositiva, 253 artículos, 8 disposiciones adicionales, 6 disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales. Finales, así como cuatro anexos.

En el expresado contexto, el Departamento de Seguridad ha puesto a disposición de esta Oficina, a través de la aplicación Tramitagune, el correspondiente expediente administrativo. Examinados los documentos que lo integran, se efectúan las siguientes consideraciones:

- Las prospecciones efectuadas por el órgano gestor sobre la situación del sector al que se dirige, sobre la realidad del sector en esta Comunidad, incidencia del sector en la economía vasca, se abordan en relación a la Planificación del Juego en Euskadi del que da cuenta la Memoria que

respecto al mismo se efectúa. Sin perjuicio de las consideraciones que más adelante se apuntan acerca de este particular, se echa en falta una evidencia explícita de aspectos tan relevantes como:

- el número de empresas del sector implicados en cada modalidad,
- el volumen de autorizaciones de modificación de la titularidad de socios o partícipes de empresas
- el grado de cumplimiento de la legalidad por el mismo,
- el volumen de actas de inspección, procedimientos de sanciones y sanciones firmes impuestas

En definitiva, aspectos que, además de los que en relación al citado Plan se refiere, permiten conocer en mayor medida la propia razonabilidad de la regulación propuesta y de las concretas medidas que se proponen.

- En el expediente no consta que se haya estimado la procedencia de recabar dictamen del Consejo Económico y Social Vasco. En este sentido, se apunta lo dispuesto en el artículo 3.1, apartado b de la Ley 8/2012, de 17 de mayo, reguladora del mismo, en la medida que el Proyecto analizado tiene incidencia económica y social (económica, en particular en lo relativo a las limitaciones de la actividad de juego, social por las repercusiones que tiene sobre infancia, juventud y demás personas afectadas por limitaciones de acceso al juego).
- Al menos, respecto a la regulación contenida básicamente en los artículos 18 y, 89 y siguientes, relativos al Registro central de juego, del que forman parte el Registro de interdicciones de acceso al juego y el Registro de sanciones, la participación de la Agencia Vasca de Protección de Datos de carácter personal, por relación al artículo 17 de la Ley 2/2004, de 25 de febrero.
- La intervención de la Dirección de Administración Tributaria, se ha sustanciado durante la fase de elaboración de este Informe y tiene singular relevancia en relación con la previsión de tramitación inmediata de las autorizaciones de explotación para su inscripción en el registro que conlleva la eliminación de facto mediante este Decreto de la correspondiente tasa de inscripción (fijada por ley); igualmente, existen otras previsiones que pueden tener relevancia de cara a la futura actualización de la actual Ley de Tasas y Precios Públicos¹, a las que se aludirá en este Informe.
- Apuntar la ausencia de sometimiento a consideración de la Autoridad Vasca de la Competencia (AVC) el proyecto de Decreto en aquellos aspectos que limitan el acceso a la actividad del juego en Euskadi².

En particular, esta intervención procede en relación a la viabilidad desde esta perspectiva de las previsiones contempladas en relación a la capacidad planificadora que se reconocen a la Administración.

¹ Actualmente, Decreto Legislativo 1/2007, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de tasas y precios Públicos de la Administración de la CAE

² En este sentido, el artículo 3.5 de la Ley 1/2012, de 2 de febrero, de la Autoridad Vasca de la Competencia

El Proyecto, sobre la base del artículo 4 LJPV que marca tres criterios generales, incorpora un artículo 9 cuyo apartado 2 extiende tal capacidad a la facultad para “establecer límites cuantitativos al número máximo de autorizaciones, máquinas, elementos de juego o sistemas de juego, de locales autorizados, distancias entre locales y aforos máximos, atendiendo a los criterios expuestos” (cinco en el caso del Proyecto de Decreto). El Proyecto, asimismo, incorpora como anexo I, un Documento de Planificación, que, atendiendo a lo señalado en el artículo 9.3 del Proyecto se limita a determinar los límites cuantitativos que afectan a la organización y explotación de los juegos.

Así, sin perjuicio de apuntar la procedencia de recabar la Consulta de la AVC, a continuación se abunda en esta cuestión con las consideraciones de esta Oficina.

- No se ha identificado en el expediente ninguna referencia al impacto de este Proyecto en la empresa, en los términos requeridos por el artículo 6 de la Ley 16/2012, de 28 de junio, de apoyo a las personas emprendedoras y a la pequeña empresa del País Vasco. Estimamos que la oportuna reflexión deberá incorporarse al expediente con anterioridad a que prosiga su tramitación.
- Finalmente, durante la sustanciación de este Informe se ha hecho llegar la acreditación de que efectivamente se ha sometido *al procedimiento de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas previsto en la Directiva 2015/1535 CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de septiembre de 2015* (nº de notificación ante la instancia europea 2016/113/E). En la comunicación que se nos ha trasladado consta como final del periodo de “statu quo” la fecha de 06/06/2016 hasta la cual la Comisión Europea puede efectuar sus consideraciones. Transcurrido ese plazo se puede entender que no hay objeción a la reglamentación trasladada a los efectos de la citada Directiva UE 2015/1535

El proyecto, en todo caso, tal y como en su expediente se contempla, habrá de ser sometido, con carácter previo a su aprobación, al dictamen de COJUA que examinará el acomodo a derecho del proyecto de decreto, de conformidad con lo previsto en el artículo 3.1.a) de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.

En este orden de cosas, se recuerda que, de conformidad con lo establecido en el artículo 27.2 de la citada Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi³, deberán comunicarse a esta Oficina de Control Económico las modificaciones que se introduzcan en el proyecto examinado como consecuencia de las sugerencias y propuestas del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, para cuyo cumplimiento habrá de efectuarse conforme a la Circular nº 2/2005, de 14 de octubre de 2005, del Director de la Oficina de Control Económico.

II ANÁLISIS GENERAL DE CONTENIDOS

³ Según redacción dada por la Disposición final primera de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi

II.1. Introducción

El Informe de esta Oficina de Control Económico se efectúa, pues, en su modalidad de control económico-normativo, en los términos previstos en los artículos 25 a 27 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en relación con los artículos 41 a 46 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio de control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la CAE.

A tales efectos, constituyen documentos de referencia para abordar tal labor, además del propio Proyecto de Decreto:

- La Memoria prevista en el artículo 10.3 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de Disposiciones de Carácter General⁴.
- La Memoria que establece el artículo 42 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, para la emisión del informe de control económico normativo⁵.

En este orden de cosas, procede recordar lo apuntado en el Dictamen nº 43/1999 COJUA, cuando indica que el fin último de previsión sobre la viabilidad de la norma puede requerir, además del estudio de gasto público que genere, un análisis más amplio que tenga en cuenta el esfuerzo económico que a la sociedad va a suponer la aplicación de la regulación de que se trate y lo contraste con los beneficios económicos o de otro tipo que ésta pueda producir, realizando, a continuación, una ponderación de ambos extremos a la luz del principio de proporcionalidad.

Este estudio o evaluación coste-beneficio, precisa no sólo de la valoración del gasto público que conlleve el proyecto (el artículo 31.2 de la CE obliga a una consideración del gasto público que atienda a esa evaluación coste-beneficio, cuando ordena el reparto equitativo de los recursos públicos), sino también de una ponderación de la repercusión económica que para la iniciativa empresarial y para los profesionales implicados puede derivar de las obligaciones y condiciones que a sus actividades ponga la norma pretendida, procurando prever, entre otras cosas, la incidencia que tal repercusión pueda tener en los precios de ciertos bienes y servicios.

⁴ Artículo citado *“en el expediente figurará, igualmente, una memoria económica que exprese la estimación del coste a que dé lugar, con la cuantificación de los gastos e ingresos y su repercusión en los Presupuestos de la Administración pública, las fuentes y modos de financiación, y cuantos otros aspectos se determinen por la normativa que regule el ejercicio del control económico normativo en la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi. También evaluará el coste que pueda derivarse de su aplicación para otras Administraciones públicas, los particulares y la economía general”*

⁵ Esta memoria deberá contener, entre otros extremos, una cuantificación de los gastos e ingresos presupuestarios que ocasione la entrada en vigor de la norma; determine los modos de financiación de tales gastos; describa los antecedentes y justifique la necesidad de la disposición; describa el programa económico presupuestario en el que se inserta la disposición, con identificación de los objetivos, acciones e indicadores afectados; realice una evaluación económica y social de su aplicación; y aporte cuantos datos, informes y estudios permitan conocer las líneas generales y los presupuestos jurídicos habilitantes de la regulación propuesta.

En definitiva, con el objeto de garantizar el cumplimiento de los principios de economía y eficacia en el gasto público, el procedimiento normativo debe abordar y ofrecer una visión del proceso de reflexión previo a la aprobación de la norma que alcance a una completa evaluación del impacto económico que comporta la regulación pretendida. Esta reflexión, deberá valorar también la incidencia económica de la norma en los particulares y en la economía en general, a fin de garantizar su razonabilidad y viabilidad. Todos estos extremos, habida cuenta de las previsiones contenidas en el Proyecto de Decreto, adquieren una especial trascendencia, en la medida que la regulación planteada incide directamente en el acceso y desarrollo de una actividad económica.

II.2. Del texto y contenido

Una cuestión que entendemos ha de abordarse con carácter previo al detalle de contenidos es el de la estructura de contenidos incluidos en el Proyecto de Decreto y la dimensión resultante de los mismos.

Conforme se ha señalado, el expediente refleja la vocación compilatoria y codificadora de la iniciativa dirigida a recoger en un único cuerpo normativo tanto las previsiones de carácter general que en materia de juego se estiman procedentes (Título I “Reglamentación general” del Proyecto con catorce capítulos) como las reglamentaciones específicas de las nueve modalidades de juego que se prevén (Título II, con nueve capítulos).

Asimismo, el Proyecto incorpora cuatro Anexos sobre la actividad del juego: un primer anexo que incorpora la denominada “Planificación de los Juegos”; el segundo, referido a los “Juegos de Casino”; el tercero, que incluye la “Relación de eventos sobre los que se autorizan las apuestas” y; el cuarto, que contempla las “Modalidades de apuestas basadas en actividades deportivas”.

En definitiva, el Proyecto de Decreto conforma un extenso compendio regulatorio que, conlleva el mantenimiento del rango de reglamento del Gobierno para todos sus contenidos, sin que parezca haberse contemplado la posibilidad de desagregar los contenidos que, esencialmente, responden a las llamadas de la LJPV de desarrollos reglamentarios o actuaciones del Consejo de Gobierno, de aquellos otros que pudieran haberse remitido a futuros desarrollos mediante órdenes, mediante la habitual fórmula de desarrollo reglamentario de “segundo grado”.

En línea con tal reflexión apuntamos las siguientes consideraciones:

- Con carácter inicial, por cuanto entendemos tiene trascendencia a los efectos de este Informe, haremos alusión a la inclusión como Anexo I del Proyecto de la “Planificación de los Juegos”. Este contenido, se inscribe en la previsión del artículo 4 de la LJPV que asigna “al Consejo de Gobierno” el cometido de “aprobar la planificación de los juegos” ofreciendo los criterios y alcance de tal planificación.

Este Anexo I debe ponerse en contacto con la previsión del artículo 9.2 del mismo Proyecto Decreto en el que se establece que “el Consejo de Gobierno aprobará la planificación ...”, contemplando la posibilidad de

que esa planificación (en futuro) “*podrá establecer límites cuantitativos al número máximo de autorizaciones, máquinas, elementos de juego o sistemas de juego, de locales autorizados, distancias entre locales y aforos máximos, atendiendo a los criterios expuestos*”.

Acto seguido el párrafo 3 de ese artículo 9 apunta que, “*el anexo I del presente Reglamento establece la planificación de los juegos, determinando los límites cuantitativos que afectan a la organización y explotación de los mismos*” (número de autorizaciones de explotación a empresas, número máximo de locales autorizados, distancias entre locales de juego, número de permisos de explotación y de máquinas de juego en locales de juego).

A este respecto, consideramos oportuno efectuar una advertencia en relación a si la planificación que se incorpora en ese anexo I da efectiva respuesta a las previsiones legales; más aun, teniendo en cuenta que en este Anexo se incluyen restricciones efectivas al ejercicio de ciertas modalidades de juego.

En este sentido, entendemos oportuno apuntar el alcance del concepto “planificación de los juegos” y la formulación que de este Plan contempla el Proyecto de Decreto analizado.

Así, si bien desde un plano formal se da cumplimiento a la atribución al Consejo de Gobierno como órgano al que la Ley atribuye su aprobación, sí nos parece necesario destacar que no resulta inocua la llamada de la LJPV al término “planificación” para abordar esta cuestión, frente a la fórmula más común dirigida a una producción normativa “estándar”⁶, circunstancia a considerar independientemente de que se atribuya a un mismo órgano su adopción (Consejo de Gobierno).

A tal efecto, si bien es cierto que la actividad planificadora no responde a una caracterización típica, se le reconocen rasgos elementales que habrán de ser considerados.

La planificación, al igual que la capacidad normativa responde a un razonamiento fundamentado y motivado, si bien en el caso de la planificación se integran de forma evidente los elementos de partida y el proceso de fundamentación que lleva a su formulación. Así, los instrumentos planificadores, en todo caso, dan cuenta de un diagnóstico inicial, la fijación de objetivos (en este caso, a partir de los criterios legales), el periodo de su alcance⁷ o la concreción de los fundamentos de la planificación que se formula.

Este último aspecto resulta especialmente relevante en el caso que nos ocupa por cuanto los parámetros conforme a los que se establecen las

⁶ Así, por ejemplo, las previsiones del artículo 6 que aluden a “regulará” (párrafo 1) o más explícitamente “reglamentariamente se determinará” (párrafo 2)

⁷ Bien es cierto que, aun cuando no se expresa en el Anexo de tal Planificación, conforme a la Disposición adicional segunda de la LJPV se prevé la posible revisión trianual por el Consejo de Gobierno de las limitaciones que se imponen “atendiendo a las circunstancias económicas y sociales”.

limitaciones que se fijan deben ser, según la LJPV, el resultado de las circunstancias económicas y sociales tomadas en consideración para fundamentar la planificación formulada. Debe significarse que, precisamente, esas circunstancias y su evolución constituirán, a partir de los tres años, el fundamento para la revisión de la planificación adoptada y en última instancia de que en un futuro nuevos operadores puedan acceder al mercado vasco del juego conforme al mecanismo autorizador contemplado.

Queda claro que, las limitaciones impuestas a este respecto, si bien cuentan, en principio, con un respaldo jurídico que consta en el expediente, deben ajustarse en su fundamentación a una limitación de las actividades de juego coherente y sistemática, que requiere su aplicación de forma no discriminatoria y que, conforme a los principios de necesidad y proporcionalidad, no vaya más allá de lo necesario para alcanzar sus objetivos⁸.

Habida cuenta de la repercusión de tales previsiones en el ejercicio de la actividad del juego, esas circunstancias que contextualizan la necesidad y proporcionalidad de fijar tales limitaciones, constituyen una premisa que debiera ser conocida con carácter general, a fin de que, transcurridos tres años se pueda contrastar su vigencia y demás extremos que determinen la reconsideración de las mismas. Entendemos que, a diferencia de la eventual modificación normativa (cada vez más sujeta a este tipo de condicionantes⁹) en el momento actual la revisión planificatoria no constituye en sí una facultad que pueda quedar al solo al arbitrio del órgano administrativo sino que, deberá actuarse en coherencia a la evolución de tales circunstancias y demás aspectos a ser considerados.

Así las cosas, se constata que el expediente incorpora diversos Documentos de los que cabe inferir ciertas premisas y fundamentos relacionados con tales limitaciones sin que consten de forma evidente. Particularmente, cabe mencionar la "Memoria sobre los criterios de la planificación del juego en Euskadi¹⁰" que ofrece una reflexión de índole jurídico y, desde la perspectiva de salud y de seguridad pública.

Asimismo, en cuanto a las repercusiones económicas y tributarias derivadas de la actividad de juego (criterio de planificación previsto por la LJPV, en su artículo 4.1, apartado 2), aun cuando no se reflejan en esa Memoria, sí aparecen elementalmente analizadas en la Memoria económica. En ésta, se concluye, tras un exhaustivo recorrido de las respectivas normativas tributarias forales, la previsible ausencia de impacto económico del reglamento general; entendiendo que esta conclusión alcanza, también, al anexo I de planificación.

⁸ Ver punto 47 del Dictamen 11/2012 de COJUA, correspondiente a la tramitación del ulterior Decreto 39/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de casinos de juego.

⁹ En este sentido, la próxima entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, en su Título VI impulsa esa tendencia a someter la propia actividad regulatoria a parámetros hasta ahora en el marco de discrecionalidad de los órganos competentes.

¹⁰ Se advierte de un error en la numeración del Índice que no responde al contenido (se prevé un índice de siete apartados que, en realidad han sido plasmados en cinco)

A este respecto y no obstante este análisis, entendemos que, en la medida que se enriquezca la fundamentación de la planificación formulada con los razonamientos sobre los que se determinan sus limitaciones, deberá incluirse este criterio con claridad evidenciando, asimismo, una concreción de ese impacto económico y tributario de las limitaciones que se contemplan, aun cuando en principio se apunte neutro.

Así las cosas, sin perjuicio de la cuestión acerca de la fundamentación y alcance de la información en la Planificación formulada y su integración como anexo del Decreto proyectado, entendemos que la cuestión de fondo en relación a las limitaciones contempladas constituyen el fundamento de la procedencia de intervención de la Autoridad Vasca de la Competencia apuntada en el inicio de este Informe. En particular el efecto en relación a la configuración de las medidas para combatir eventuales actividades monopolísticas y oligopolísticas en este ámbito, así como para obtener un enjuiciamiento experto de esas limitaciones contempladas en el anexo I.

En conclusión y tras todo lo anterior, apuntamos la oportunidad de que el instrumento de planificación se ajuste a la caracterización de este instrumento trayendo de forma evidente los elementos con los que se abordan los criterios legales y que dan respuesta a los contenidos de tal planificación, en particular las limitaciones a la actividad de juego que se contemplan. Esta caracterización deberá, no obstante, compatibilizarse con la necesidad de otorgar carácter impositivo a las limitaciones que contempla, de manera que, más allá de la atípica denominación como Plan, adopte el carácter normativo que determine su vinculatoriedad general.

En tal sentido, habida cuenta el considerable volumen que ha adquirido el Proyecto de Decreto, cabe no descartar la posibilidad de desgajar este contenido del Decreto en tramitación. De esta forma, una vez, incorporados los contenidos propios de la planificación requerida (tanto los genéricos de este instrumento como la evidencia del periodo – trianual- al que se extiende, como los criterios legales) se reforzaría la seguridad jurídica de los destinatarios, pudiendo tramitarse de forma singularizada –como decreto de aprobación del Plan y de establecimiento de las correspondientes medidas- ante el mismo Consejo de Gobierno en los términos del artículo 4 LJPV¹¹.

- Una cuestión adicional relativa al anexo I viene dada por las previsiones contenidas en su apartado 6 de “Gestión del número de permisos de explotación de máquinas tipo B” en el que, a diferencia de los otros apartados, al margen de su punto primero (que de forma acorde con este instrumento determina la restricción de nuevos permisos de explotación en esa modalidad) incorpora una detallada regulación procedimental más propia del articulado reglamentario propiamente dicho o, de una disposición específica en relación a los supuestos que

¹¹ Que, conforme a la Ley de Gobierno, adoptará igualmente la forma de Decreto.

contempla. Se sugiere la reubicación de estas previsiones en el cuerpo del propio Decreto.

En este sentido, la previsión del punto 5 de este apartado 6, alude a las “circunstancias económicas y sociales” para la fijación de criterios, requisitos y procedimiento de adjudicación. En cuanto esas circunstancias constituyen fundamento de la nueva planificación que revise el número de títulos habilitantes; los criterios, requisitos y procedimientos, no pueden quedar en el margen de discrecionalidad de la persona titular del Departamento, sino que deberán aparecer sujetos a las previsiones del capítulo V del Título I, en particular el artículo 25 (que analizamos más adelante).

- En relación a las previsiones relativas a las “Empresas Operadoras de Juego” (artículo 22 y siguientes, Capítulo V), a nuestros efectos merece destacar dos aspectos.
 - o Las previsiones relativas a la inscripción de oficio a la empresa en el libro correspondiente del Registro Central de Juego. Esta cuestión, desde nuestra perspectiva tiene una incidencia directa en el régimen de tasas de la CAE (establecido por la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la CAE¹² -LTPP).

La fundamentación del mecanismo propuesto viene dada por la necesaria toma en consideración de la normativa sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio¹³. Bien es cierto que la Memoria económica del Proyecto anuncia tal eventualidad de forma genérica apuntando, igualmente, la conveniencia de *“actualizar en el futuro próximo la ley reguladora de las tasas y precios públicos para adecuarla a los cambios en la normativa sustantiva”*.

Esta mención genérica, limita la perspectiva a futuro de cuáles sean las nuevas necesidades a este respecto, apuntado desde aquí la necesidad de mención concreta acerca del eventual establecimiento de tasa respecto a las autorizaciones por modificación de los locales de juego (artículo 37 del Proyecto) y para la explotación de “sistemas de juego” (artículo 41 del Proyecto).

- o Así las cosas, se ha promovido un pronunciamiento expreso de la Dirección de Administración Tributaria de este Departamento de Hacienda y Finanzas competente por razón de la materia (finalmente, ha articulado a través de solicitud del propio Departamento promotor durante la sustanciación de este Informe). De resultas de ese Informe, se asume la necesidad de adoptar los mandatos derivados de la Ley 20/2013, de 9 de

¹² DECRETO LEGISLATIVO 1/2007, de 11 de septiembre, de aprobación del texto refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

¹³ Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior, también conocida como Directiva de Servicios

diciembre, de garantía de la unidad de mercado. Asimismo, cabe apuntar que tal medida responde a las iniciativas de la propia Administración dirigidas a suprimir o minimizar las cargas administrativas al conjunto de la ciudadanía¹⁴.

Esta incidencia se refiere a esa concreta previsión, sin perjuicio de su parecer acerca de otros efectos derivados que no implican una afección directa a la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la CAE. En concreto, la necesidad de asumir la implantación de la respecto a la admisibilidad de inscripción en otros registros de las empresas de juego; sin perjuicio de que, lógicamente, a estas empresas les sean de aplicación cuantas tasas y precios públicos procedan derivados de otros hechos imponibles por el ejercicio de su actividad en el ámbito de Euskadi. De todo ello, concluye en línea con la propia Memoria Económica la conveniencia de “actualizar en el futuro próximo la normativa de la tasa por autorizaciones de juego ...”.

- El artículo 25 del Proyecto de Decreto constituye pieza fundamental en relación al acceso de la actividad de juego para aquellas empresas interesadas en cuanto a las modalidades de juego sometidas a autorización y reparto de título habilitante mediante “concurso público”.

Esta previsión constituye un mecanismo de modulación restrictiva de esta actividad que, tal y como se ha apuntado, tiene una fundamentación dentro de las posibilidades de regulación de determinados mercados o actividades, si bien dentro de los requisitos de coherencia y sistemática que habrán de aplicarse de forma no discriminatoria y no ir más allá de lo necesario para alcanzar sus objetivos.

A este respecto, la LJPV contempla de forma expresa el sometimiento a tal concurso público de las autorizaciones de apertura de casinos (11.4 LJCA) y de juego mediante boletos (artículo 18.3 LJCA); previendo, por su parte, el artículo 7.4, que las reglamentaciones específicas deberán contemplar “el régimen de tramitación, concesión de las autorizaciones necesarias”, de lo que cabe considerar la habilitación de someter a concurso público otras modalidades diferentes en función de las limitaciones con las que se configure cada modalidad.

En este sentido, no obstante algunas concreciones específicas que para algunas modalidades se encuentran previstas a lo largo del Proyecto de Decreto (particularmente detalladas en el caso de los casinos), el artículo 25 incorpora una extensa regulación procedimental acerca de la que se efectúan las siguientes consideraciones:

¹⁴ Sin perjuicio, todo ello de que la actividad de juegos de azar se encuentren excluidas de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior



- El mecanismo previsto, si bien se aproxima en su funcionamiento y terminología al de la contratación pública, no se trata de una actuación contractual sino de un cauce para seleccionar (en un mercado de mayor demanda que autorizaciones contempladas) a las empresas interesadas en esas autorizaciones.
- En tanto este procedimiento no forma parte del ámbito de esa normativa contractual no cabe acudir directa y automáticamente al mismo para completar lagunas o aspectos no previstos¹⁵. En este orden de cosas, se advierte que en la identificación de los “criterios objetivos de adjudicación” se alude a la “solvencia, tanto profesional como financiera”, circunstancia que la legislación de contratos lo vincula a una condición de acceso al correspondiente procedimiento, lógicamente previo a cualquier valoración de una oferta¹⁶. En cuanto por no encontrarnos en este ámbito no incumple tal normativa contractual se apunta por coherencia con el mecanismo que se revise tal extremo.
- Caso de estimarse oportuno, la ausencia de previsión legal al respecto cabría completarla con una llamada expresa que podría reforzar las garantías del operador llamado a su aplicación y de los interesados. Esta llamada, se entiende oportuna en relación a los aspectos concretos que lo requieran o que pueda ser idóneo tal complemento normativo, quedando al criterio del Departamento la valoración de la idoneidad del ámbito normativo y aspectos a los que se deba efectuar tal llamada de complemento normativo.
- Así, sin perjuicio de propiciar una remisión a los mecanismos de concreción de solvencia que prevé la legislación contractual (bien presente que se trata de una cuestión previa de acceso al procedimiento, y que, por otra parte deja un amplio margen al órgano de contratación que, en este caso, sería de adjudicación), se echa en falta una elemental previsión del proceso completo de valoración de las ofertas. En particular, alguna previsión que garantice, en línea con otros procedimientos “concursales” la intervención de un órgano colegiado formalmente constituido que, por su cualificación y extracción garantice la mayor objetividad del proceso. Entendemos que, debieran contemplarse los elementos mínimos que impongan la intervención de un órgano de estas características que tanto por composición como por

¹⁵ Incluso, acudir a principios de analogía no ofrecen la necesaria seguridad jurídica por cuanto otros procedimiento similares tienen fijada otra normativa de referencia, por ejemplo el reparto de licencias de emisión de servicios en ondas hertzianas que, igualmente se somete a concurso público, conforme a la Ley 7/2010 General de la Comunicación Audiovisual se rigen por la legislación patrimonial (artículo 23).

¹⁶ En este sentido, el citado Dictamen 11/2012 de COJUA, correspondiente a la tramitación del ulterior Decreto 39/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de casinos de juego, apuntaba esta misma consideración (apartado 63).

procedimiento refuerce tal garantía de objetividad en el concurso de reparto de autorizaciones.

- Artículo 35.2, el enunciado del segundo párrafo no resulte comprensible por lo que entendemos un error de transcripción al constar “si” donde posiblemente debiera aparecer “sin”.
- La previsión del artículo 38.1 de la que parece exigirse como requisito subjetivo para la transmisión de autorizaciones de locales de juego la inscripción en el libro de empresas de juego del Registro Central de Juego. Entendiendo que tal previsión alude al Registro de la CAE contemplado en la sección primera del capítulo XIII (artículo 89 y siguientes), estimamos que, dentro del general cumplimiento que se hace de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, debiera ajustarse a tal legislación dejando patente la posibilidad de transmisión a “personas físicas o jurídicas” que, por cumplir los correspondientes requisitos, se encuentren inscritas en cualquier otro registro.

III. INCIDENCIA ORGANIZATIVA

III.1.- Comisión Técnica Asesora del Juego

La parte expositiva del proyecto de Reglamento plantea entre sus novedades la Comisión Técnica Asesora de Juego, *“como órgano de participación y asesoramiento de las autoridades del juego, en la que estarán representantes de todos los sectores implicados”*. Por su parte, la memoria económica señala que *“el proyecto se refiere al Consejo Vasco de Juego, instrumento que posibilita la cooperación y la asistencia técnica entre las distintas Administraciones Públicas Vascas, y que apenas desarrolla, debido a que es un órgano que ya viene creado y regulado en la propia ley de juego. Por lo tanto no se altera para nada su regulación”*.

El artículo 7 del proyecto de Decreto aborda la regulación de este órgano de nueva creación configurándolo con la finalidad de *“canalizar las sugerencias y propuestas del sector del juego, examinar la situación del sector del juego y la incidencia de las nuevas normativas y la implantación de nuevas modalidades de juego, así como promover iniciativas destinadas a fomentar el juego responsable funciones de participación y asesoramiento”*; asimismo, y a diferencia del Consejo Vasco de Juego, acoge la presencia de terceros particulares además de las administraciones públicas.

La regulación configura un órgano peculiar, en cuanto debe ser incardinado entre los órganos colegiados de la Administración con participación de organizaciones representativas de intereses sociales, que constituyen una de las plasmaciones del fenómeno de asociación de sujetos privados a la realización de funciones públicas, y para los que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, establece algunas peculiaridades (en términos similares la nueva Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, que entrará en vigor el próximo 2 de octubre de 2016; en concreto su artículo 15.2).

El artículo 7.1 del proyecto de Decreto señala que *"este Consejo se adscribe al departamento competente en materia de juego"*. Se recuerda, al respecto, que el artículo 22.2, párrafo 2º de la LRJPAC establece que los órganos colegiados en los que participen organizaciones representativas de intereses sociales *"quedarán integrados en la Administración pública que corresponda, aunque sin participar en la estructura jerárquica de ésta, salvo que así lo establezcan sus normas de creación, se desprenda de sus funciones o de la propia naturaleza del órgano colegiado"*. Por ello, se recomienda que en el artículo 1 se indique, en su caso, que el órgano no participa de la estructura orgánica de ésta, ya que el silencio al respecto, podría inducir a confusión.

En relación con la configuración del órgano, se echa de menos un pronunciamiento sobre la racionalidad (art. 43 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre) de la organización propuesta, la explicación de su composición concreta, si va a existir un número máximo de miembros integrantes y su operatividad, y su eficacia frente a otras opciones o sus ventajas frente a la situación actual; que algunos miembros del propio Consejo formen un segundo órgano reducido...). Tampoco se encuentra en el expediente una justificación de la idoneidad de la propuesta, a efectos del cumplimiento de los programas económico-presupuestarios que vaya a ejecutar, con identificación de los objetivos, acciones e indicadores afectados por la entrada en vigor de la disposición (arts. 42 y 43 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre).

En cuanto a sus funciones, recomendamos que se explicita que el asesoramiento se plasmará en informes, su carácter, quién los puede recabar, así como reuniones previstas al año, etc.

Acerca del impacto económico derivado de la creación de este órgano, si cabe apuntar los siguientes extremos:

- Medios materiales y personales: la memoria económica indica que los medios técnicos y personales que atenderán las necesidades de personal de estos órganos garantizando el apoyo personal y técnico a los distintos órganos consultivos que crea, serán los disponibles en el Departamento al que se adscriban.

No se efectúa consideración sobre la plaza (o plazas) que pudiera verse afectada, y sobre la que descansarán dichas funciones, la dedicación media a las mismas, su cuantificación económica, etc. Tampoco se efectúa consideración sobre los bienes materiales tales como material de oficina, impresos, etc., si bien puede conjeturarse razonablemente que su magnitud será reducida,...y que no comportará un gasto significativo.

- Indemnizaciones: la memoria señala que "no se prevé que quienes participen en estos órganos colegiados perciban retribución, dieta o compensación alguna por su asistencia", si bien no se facilitan datos sobre el número de reuniones, el lugar de celebración, si se producirá

necesidad de traslados para su asistencia, etc. que fundamenten la propuesta.

La citada Comisión no dará lugar a retribución alguna, aspecto sobre el que no hay nada que objetar. Otra cuestión es la posibilidad de contemplar indemnizaciones o compensaciones por asistencia (artículo 4.g, y 20 y siguientes del Decreto 16/1993, de 2 de febrero). La asistencia a las sesiones de órganos colegiados puede originar, excepcionalmente, la percepción de una compensación económica para aquellos miembros cuya pertenencia o participación en el órgano no esté determinada en razón directa del puesto de trabajo ocupado, si bien para ello deberá existir autorización expresa mediante acuerdo del Gobierno Vasco, con sujeción a las cuantías y condiciones que por éste se determinen, de conformidad con lo establecido en los artículos 20 y 21 del Decreto 16/1993, de 2 de febrero, sobre indemnizaciones por razón de servicio. Por consiguiente, si se pretende que no se perciban en ningún caso dietas de asistencia, bastaría con no iniciar el procedimiento para la adopción del referido acuerdo.

En la relación de gastos indemnizatorios recogida en el artículo 4 del citado Decreto 16/1993, de 2 de febrero, se encuentran los gastos de viaje, los gastos de comida o, en su caso, los gastos de alojamiento. Pues bien, a estas indemnizaciones podrán acceder, en principio, todos los miembros de un órgano colegiado que se encuentren en el ámbito de aplicación del Decreto 16/1993, si bien para aquellas personas que tengan la consideración de altos cargos el fundamento jurídico no es el artículo 4 del citado Decreto 16/1993, de 2 de febrero, sino el artículo 3 de la Ley 14/1988, de 28 de octubre, de retribuciones de altos cargos. En todo caso, independientemente de cuál sea el fundamento jurídico para su percepción, dichos gastos deberán efectivamente producirse y justificarse, sin que puedan percibirse por aquéllos que ya se encuentran resarcidos.

- El apartado 4 del artículo 7 admite que la Comisión *"pueda recabar la colaboración y asesoramiento de cuantos colaboradores o expertos considere necesarios para la adopción de sus decisiones"*, sobre los que no se efectúa consideración específica, por lo que habrá que entender que su asistencia no conllevará gasto para esta Administración. En todo caso, de estimarse procedente acudir a asistencias externas para tal colaboración o asesoramiento, en la medida que generen cualquier coste, el citado órgano deberá instarlas ante el Departamento que será el que gestione el correspondiente procedimiento para su contratación dentro de los márgenes legales, asumiendo el coste derivado de la misma.

III.2. Registro Central del Juego

El Registro central del juego se encuentra ya previsto en el artículo 8 de la Ley 4/1991, de 8 de noviembre, en el que la inscripción se configuraba como requisito indispensable para el desarrollo de actividades de juego en la CAPV.

La regulación del Registro se encuentra básicamente en los artículos 89 a 94, y en el artículo 18 que regula de forma separada uno de los libros en los que se estructura el Registro central, el denominado Registro de interdicciones del juego.

En cuanto a este último, el informe jurídico señala lo siguiente:

“El aspecto quizá más significativo de este registro central es la inclusión en el mismo del Registro de Interdicciones de Acceso al Juego, que contiene lo que la ley de juego denomina como la “relación de prohibidos” de modo algo anacrónico y algo ofensivo. Hasta la fecha no se disponía de una regulación coherente de dicho registro de interdicciones, ya que aparecían normas aplicables tanto en la regulación de los casinos como en la de los bingos y sus estipulaciones no eran del todo coincidentes. Por otra parte planteaban problemas prácticos y jurídicos relevantes los efectos de las inscripciones realizadas en Euskadi o en el resto del Estado fuera de sus correspondientes jurisdicciones, en los casos en los que la persona solicitaba que se le prohibiese el juego en todo el territorio estatal. En su momento se pretendió canalizar las solicitudes recibidas en cualquier ámbito al resto de los ámbitos posibles; sin embargo, la falta de automatismo en el intercambio de datos y la inseguridad jurídica del momento constitutivo de la prohibición en cada caso o de las modalidades de juego a las que alcanza o del periodo temporal de la prohibición, han supuesto diversos inconvenientes y algunas reclamaciones de responsabilidad patrimonial.

Con la ley estatal de 2011 surge un registro estatal de interdicciones de acceso al juego que parece tener vocación de servir de instrumento común para cualquier jugador que quiera ser prohibido, sin embargo, la inscripción en tal registro sólo afecta directamente a los juegos estatales y las consecuencias que pudiera tener en los autonómicos quedan diferidas a que bien el interesado solicite igualmente su inscripción en el registro autonómico, bien el registro estatal comunique la solicitud al autonómico y éste gestione la correspondiente inclusión en el registro propio”.

Dicho esto, y centrándonos en los aspectos de incidencia económica que pueda conllevar la nueva regulación propuesta, la citada memoria señala que “en los presupuestos del año en curso se contemplan partidas destinadas a la adaptación de los instrumentos informáticos destinados a consolidar la tramitación electrónica de los procedimientos administrativos y la adaptación del Registro Central del juego a su nueva regulación”.

Al analizar la incidencia presupuestaria en este Informe se hacen notar ciertas consideraciones acerca de este Registro desde tal perspectiva. En cualquier caso, la naturaleza de la información gestionada en este Registro determina la dificultad añadida de garantizar tanto por las personas que asuman su gestión, como en la configuración e implementación de la correspondiente herramienta informática de las medidas de seguridad adicionales que impongan los datos contenidos.

Estas circunstancias hacen pensar en una repercusión, igualmente, en los costes más allá de los estándares habituales (en particular los soportes informáticos, llamados a su interoperabilidad con el resto de órganos competentes, al menos, en el entorno del Estado).

IV. INCIDENCIA EN ASPECTOS DE ÍNDOLE HACENDÍSTICA Y DE RÉGIMEN ECONÓMICO FINANCIERO

Constatado lo anterior procede examinar los aspectos de índole hacendística y de régimen económico financiero que pudiera entrañar el proyecto examinado, esto es, su posible incidencia en las materias propias de la Hacienda General del País Vasco identificadas en el artículo 1.2 de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco¹⁷: *“el régimen del patrimonio; el procedimiento de elaboración y gestión presupuestaria; el sistema de control y de contabilidad a que debe sujetarse la actividad económica de la Comunidad Autónoma; el de la contratación; el de la Tesorería General del País Vasco; la regulación de sus propios tributos y demás ingresos de derecho público y privado; el régimen de endeudamiento; el régimen de concesión de garantías; el régimen general de ayudas y subvenciones; el de las prerrogativas de la Comunidad Autónoma en relación con las demás materias de su Hacienda General; cualquier otra relacionada con los derechos y obligaciones a que se refiere de naturaleza económica, de que sea titular la Comunidad Autónoma de Euskadi”*.

En este orden de cosas, cabe aludir al sistema de fianzas que, en cumplimiento de la LJPV, se contemplan en el Capítulo VIII del Título I del proyecto de Decreto.

La memoria se refiere a ella indicando que: *“se elimina la fianza ligada a la habilitación como empresa y se relaciona con la concreta explotación de la actividad. Las fianzas exigibles quedarán afectas a las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley 4/1991, Reguladora del Juego en la Comunidad Autónoma del País Vasco y normativa de desarrollo, de las tasas administrativas que correspondan, así como del pago de los premios”*.

La concreción de la modalidad (conjunto de la actividad o para cada local) y la cuantía de las fianzas viene remitido a las “reglamentaciones específicas” (artículo 42 del Proyecto), estableciéndose en los siguientes términos:

MODALIDAD	FIANZA
Explotación máquinas de tipo AR	4.000 €
Explotación máquinas de tipo «B» y máquinas auxiliares:	<ul style="list-style-type: none"> - Hasta 25 permisos de explotación: 45.000 € - De 26 a 100 permisos de explotación: 85.000 € - De 101 a 250 permisos de explotación: 210.000 € - De 251 a 500 permisos de explotación: 350.000 € - De 501 a 1.000 permisos de explotación: 550.000 €
Casino	300.000 €
Bingo tradicional, bingo acumulado o bingo	18.000 €
bingo acumulado interconectado	10.000 € (más fianza conjunta solidaria de 25.000)
Salón de juego	30.000 €.
Salón recreativo	12.000 €.
Empresa de apuestas	500.000 €.
Empresa apuestas hípcas externa	180.000 €,
Empresa apuesta hípica interna:	60.000 €
Boletos	
Loterías	

¹⁷ Texto refundido aprobado por el Decreto Legislativo 1/1997, de 17 de noviembre –LPOHGPV-

A este respecto la Memoria añade que: *“Las cuantías de las fianzas son las actualmente vigentes, no se incrementan, ni disminuyen. Sin bien al desaparecer la fianza como empresa, las cuantías de las fianzas globalmente se reducen”*.

Se ha efectuado consulta a la Dirección de Finanzas respecto de la regulación contenida en relación a las fianzas y, ratificando la continuidad con el sistema precedente, se ha apuntado la conveniencia de que el artículo 43 especifique que la fianza, además de la previsión contemplada de que pueda constituirse “en metálico, o mediante aval o póliza de caución de banco” pueda, también, constituirse mediante *talón conformado o cheque bancario*, por tratarse de fórmulas asentadas, que garantizan los derechos de la Hacienda General del País Vasco en términos equivalentes a las que ahora se contemplan y no existir ninguna prohibición a este respecto. Se sugiere su inclusión como fórmulas para constituir las fianzas previstas.

Por lo demás, al margen de las consideraciones efectuadas en relación al impacto en cuanto a la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la CAE, cabe afirmar que la afección del proyecto de Decreto en otras materias propias de la Hacienda General del País Vasco, tal y como son identificadas en el citado artículo 1.2 del TRLPOHGPV, resulta inapreciable.

V. DE LA INCIDENCIA ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA

La memoria económica que obra en el expediente, persigue proporcionar datos que aborda de forma detallada diversos aspectos en este sentido. Así, se hace preciso señalar que, en general, se ha efectuado un esfuerzo por incluir en la memoria los contenidos propios de este Documento.

En este sentido, de acuerdo a lo previsto en el artículo 27.4 de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la CAE se ha recabado el correspondiente Informe de la Dirección de Presupuestos de cuyas conclusiones extractaremos lo más relevante.

A continuación se analiza este aspecto, en el que se apunta la procedente estimación o cuantificación aproximada del impacto económico real respecto a algunas cuestiones, a fin de que puedan ser tomadas en consideración por la instancia promotora completando el expediente.

V.1. Presupuesto de Gastos

La memoria económica señala que *“en los presupuestos generales de 2016 se identifican ciertos gastos que tienen relación directa con la aprobación y aplicación del nuevo reglamento general del juego”*.

En este sentido la citada memoria señala que, *“en los presupuestos del año en curso se contemplan partidas destinadas a la adaptación de los instrumentos informáticos destinados a consolidar la tramitación electrónica de los procedimientos administrativos y la adaptación del Registro Central del juego a su nueva regulación”*.

En concreto, consultado el programa presupuestario 6113, Juego y Espectáculos, Servicio 22 de los presupuestos generales para 2016, encontramos las siguientes partidas (07.6113.22):

- Edición y distribución de publicaciones para divulgación del conocimiento de la normativa: (15.000 €.- 07-6113- 22- 23881-001);
- Asistencia técnica y funcional para las empresas y ciudadanos que realicen trámites telemáticos con la Dirección (70.000 €.- 07- 6113- 22- 23899- 001);
- Materiales promocionales de difusión de campañas (20.000 €.-07- 6113- 22- 23899- 002);
- Prevención de situaciones de riesgo en el juego (50.000 €.- 07- 6113- 22- 23899- 003);
- Desarrollos y actualizaciones informáticas JOIKU (100.000 €.- 07-6113-22- 63201-001).

A este respecto, el informe recabado a la Dirección de Presupuestos, de 17 de mayo de 2016, apunta que:

“la entrada en vigor del reglamento propuesto puede conllevar unos costes de comunicación que ya contemplan los presupuestos generales del presente año al presupuestar la divulgación del conocimiento de los cambios normativos con 15.000 euros. Igualmente los presupuestos del presente ejercicio contemplan partidas destinadas a la adaptación de los instrumentos informáticos destinados a consolidar la tramitación electrónica de los procedimientos administrativos y la adaptación del registro central del juego a su nueva regulación. Ya existe, en el Capítulo 6, una partida de 100.000 euros para los desarrollos de la plataforma JOIKU, -sistema informático de gestión de la Autoridad reguladora del juego-, y en el Capítulo 2, otra partida de 70.000 euros para la asistencia técnica y funcional para las empresas y ciudadanos que realicen trámites telemáticos con la misma”.

Procede hacer notar por nuestra parte los siguientes aspectos:

- La estimación del impacto del decreto, con vocación de permanencia en el tiempo, se ciñe al ejercicio 2016, sin ofrecer datos económicos en relación a un horizonte temporal más amplio.
- En relación al concepto *Desarrollos y actualizaciones informáticas JOIKU* (que, según señala la memoria, es el sistema informático de gestión e interrelación con las empresas operadoras empleado por la Autoridad reguladora del juego), dotada globalmente con 100.000,00€, la memoria económica hace, referencia a

ello, sin desagregar el gasto asociado al desarrollo y actualización telemática del Registro central. Entendemos que en el gasto a incurrir incidirán, asimismo, las previsiones de coordinación con los registros estatales o autonómicos contenidas en los artículos 18.4 (hacer notar que se repite el apartado 4 dos veces) y 94, si bien no se efectúa una estimación económica específica.

- En el caso concreto de las previsiones relativas al Registro Central del Juego de la CAE, respecto a las necesidades de personal y medios materiales, la memoria señala que *"se utilizarán los medios materiales y recursos humanos ya existentes en esta Administración"*. Se apunta que no se concreta el personal con el que ya se cuenta para hacer frente a las nuevas tareas y su dedicación, a fin de que fundamente la adecuación de la propuesta. Del contenido del Proyecto cabe pensar que la propuesta normativa pudiera exigir una mayor dedicación o una redistribución de funciones entre las personas que actualmente se ocupan del Registro lo cual se traduciría en incrementos de coste no abordados.

En todo caso, la Dirección de Presupuestos considera que *"los costes económicos derivados de su aplicación no serán relevantes, son plenamente abordables por dicho Departamento con las partidas presupuestarias contenidas en la vigente Ley de presupuestos y, en todo caso, deberán ser asumidos anualmente con las dotaciones económicas que tenga asignadas en los presupuestos el Departamento de Seguridad, las cuales se ajustarán anualmente a las directrices económicas que apruebe el Gobierno"*.

V.2. Presupuesto de Ingresos

Ya se han apuntado en este Informe las consideraciones acerca de la incidencia que este Decreto genera en relación a la vigente Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la CAPV. En este sentido, se ha advertido tanto por el efecto derivado de la implantación de los mandatos impulsados por la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior, en cuanto a la eliminación de facto de la inscripción de empresas autorizadas, como en cuanto a la necesaria previsión en relación a nuevas actuaciones susceptibles de promover hechos imposables (aproximados a otros ya vigentes).

En este orden de cosas, la memoria económica apunta que:

"si bien la regla general para la explotación del juego sigue siendo la exigencia de previa autorización (por así determinarlo la ley y con las excepciones que contempla la propia ley), el reglamento reconsidera la exigencia de una autorización previa para muchos de los trámites de control previstos en la normativa precedente, que pasan a requerir una mera comunicación a la Administración. Ello simplifica muchísimo la actividad

económica, no sólo por la supresión de los costes administrativos derivados de la autorización (solicitudes, trámites, esperas) sino igualmente por la desaparición de los costes económicos directos derivados de la liquidación de las correspondientes tasas administrativas"

Asimismo, refleja como:

"La simplificación de los procedimientos; la sustitución de ciertas medidas de control administrativo ex ante por meras comunicaciones; la generalización de la tramitación electrónica de los procedimientos, etc. va a suponer a medio plazo la agilización de las relaciones con la ciudadanía y con ello una menor carga de trabajo en aspectos meramente burocráticos, lo cual minorará los costes del servicio cuya carga de trabajo podrá desplazarse hacia aspectos más cualitativos de prevención, control e inspección.

Por otra parte, estos cambios normativos pueden tener un impacto indirecto en la recaudación de ingresos por liquidación de tasas administrativas, cuyo vigente hecho imponible se refiere a regímenes autorizatorios. Sería conveniente actualizar en el futuro próximo la ley reguladora de las tasas y precios públicos para adecuarla a los cambios en la normativa sustantiva

En todo caso, advertimos que estas afirmaciones no contemplan una estimación económica de los costes económicos derivados de la liquidación de las tasa, por relación a los importes que se han venido recaudando en concepto de estas tasas. La memoria se limita a ofrecer algunos datos sobre los ingresos obtenidos por el concepto de Tasa por autorizaciones de juego en 2015 que se presentan, a nuestro entender, inconexos (distribuidos en cuatro columnas que aparecen sin rotular en cuanto a qué concepto responde cada una y sin una estimación global de la recaudación de las tasas concernidas para 2015).

De todo ello, esta memoria económica concluye de forma genérica que *"cabe presuponer que los cambios analizados no van a suponer una disminución nítida del montante total de ingresos que perciba la Administración en concepto de tasas, siendo más evidente la minoración de las cargas administrativas que propiamente la de los costes económicos que suponen las tasas".*

Ha de insistirse en que debe procurarse una estimación de lo que va a dejarse de recaudar en concepto de las tasas concernidas, matizada por el coste que para la Administración pueda suponer las liquidaciones que su exacción conlleva.

Un aspecto vinculado a la materia de ingresos es el relativo a la gestión de los procedimientos sancionadores contemplados en la correspondiente materia. En este caso, el proyecto de decreto, en su capítulo XIV se ocupa del régimen sancionador, en principio, sobre la base de lo previsto en la LJPV.

Efectivamente, la citada Ley 4/1991, de 8 de noviembre, contiene un capítulo, el IV, relativo al régimen sancionador, remitiéndose exclusivamente al reglamento en las infracciones leves (art 27). De una lectura rápida del proyecto, en las infracciones graves y muy graves se detecta un mayor tipo de conductas como sancionables, y tipificaciones de las conductas no exactamente coincidentes con los tipos legales, de lo que, y sin perjuicio de lo que concluya la COJUA respecto a la adecuación a derecho de tal propuesta, incidiría en los ingresos públicos (art. 32.g de la LPOHGPV) provenientes de las sanciones, si bien no consta estimación al respecto.

La memoria se limita a señalar lo siguiente: *“En lo que atañe a los ingresos por multas y sanciones la refundición del régimen sancionador en una sola norma reglamentaria no va a alterar sustancialmente los tipos de infracciones, ni la cuantía de las sanciones, por lo que no resulta previsible una alteración en sentido positivo o negativo del número de sanciones o de sus importes”*.

En este orden de cosas, y al igual que en el bloque anterior, esta Oficina estima procedente que el expediente refleje una mínima perspectiva de la gestión derivada de tal régimen, en particular, personal dedicado a tales labores, actas de inspección levantadas, expedientes gestionados y cantidades percibidas por las sanciones impuestas. Es sobre estos fundamentos a partir de los que cabe enjuiciar cuál sea el equilibrio necesario entre recursos dispuestos y grado de eficacia alcanzada en relación a la actividad del juego en Euskadi.