

ADVOCACIA GENERAL DE LA GENERALITAT EN LA CONSELLERIA D'HISENDA I MODEL ECONÓMIC

C/ Palau, 14 (Palau de l'Almirall) 46003 València

C/I/692/2018 CHME 8/2018

Asunto: INFORME JURÍDICO SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE JUEGO DE LA COMUNITAT VALENCIANA.

Por la Ilma. Subsecretaria se solicita, la emisión del informe del anteproyecto de Ley, arriba referenciado.

Al respecto, y de conformidad con lo establecido en el art. 5.2.a) de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, se informa en citado proyecto, de acuerdo con las siguientes:

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. Carácter del Informe.

El informe se emite en virtud del artículo 5.2.a de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de Asistencia Jurídica a la Generalitat y del artículo 42.3 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, con carácter preceptivo y no vinculante, ya que el proyecto que se nos remite, es una disposición con rango de ley.

Segunda. Objeto, estructura y contenido del Anteproyecto de Ley.

I. Objeto: Aprobar una nueva Ley de Juego de la Comunitat Valenciana.

La Comunitat Valenciana, de acuerdo con el artículo 49.1.31ª, del Estatut d'Autonomia, asumió las competencias exclusivas en materia de casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las apuestas mutuas deportivas-benéficas.

En el ejercicio de esta competencia, se promulgó la Ley 4/1988, de 3 de junio, de la Generalitat, del Juego de la Comunitat Valenciana, con los objetivos de racionalizar un sector, cada vez mas consolidado desde el punto de vista

Tel. 963 866 000 telefonades des de fora de la Comunitat Valenciana llamadas desde fuera de la Comunidad Valenciana



empresarial y de empleo, garantizar el pacífico desarrollo de las actividades en que se manifiesta el juego y lograr la seguridad jurídica en las relaciones entre los participantes en los juegos y los organizadores de los mismos.

Durante estos años y con la finalidad de dar respuesta a los cambios sustanciales en la concepción tradicional del juego se han ido abordando las modificaciones legales oportunas y se han ido aprobando nuevos reglamentos reguladores de cada sector del juego.

En este momento y teniendo en cuenta la antigüedad de la vigente Ley de Juego, no se considera suficiente proceder a meras modificaciones de la vigente ley reguladora del juego y resulta necesario elaborar un nuevo marco jurídico adaptado a los actuales usos sociales que se adecue al entorno normativo sobre el juego, tanto a nivel estatal, en particular a la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de Regulación del Juego, como a las diferentes normas autonómicas que por ser más recientes afrontan problemas comunes, además de tener en cuenta la implantación de los cambios tecnológicos y la aparición de nuevas formas de juego.

Por otro lado, el Anteproyecto de Ley integra en un solo texto normativo el régimen jurídico del juego y la tributación que recae sobre esta actividad que comprende todos los elementos configuradores del tributo: elementos subjetivos (obligados tributarios), elementos objetivos (hecho imponible, bases, tipos de gravamen, beneficios fiscales), temporales y formales, con la finalidad de unificar los aspectos administrativos y fiscales que recaen sobre el sector de juego, respetando el sistema competencial normativo en materia tributaria sobre el juego, que prevé el artículo 50 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

II. Estructura y contenido:

El anteproyecto de Ley, dada su extensión, incorpora un índice tal y como prevé el artículo 8 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat.

A continuación, la Exposición de Motivos, está dividida en apartados, al comienzo de los cuales se utilizan números romanos, de conformidad con lo que establece el artículo 12 del citado Decreto 24/2009.

Entrando ya en su parte dispositiva, el anteproyecto se divide en cinco títulos, en el que se integran 102 artículos, una disposición adicional, siete disposiciones transitorias, cuatro disposiciones derogatorias y dos disposiciones finales.

- El Título I incluye las disposiciones generales que regulan aspectos como el objeto, ámbito de aplicación y las exclusiones.
- El Título II, viene referido a la organización y ordenación de la actividad del juego. Se encuentra dividido a su vez, en siete capítulos.
- El I capítulo establece las competencias de los distintos órganos de control del juego con mención especial a la Comisión de Juego, órgano de carácter consultivo, donde están representados la Administración, las organizaciones sindicales y empresariales más representativas del sector.
- En el capítulo II se definen los derechos y obligaciones de las personas que intervienen en el juego, así como, las prohibiciones para la práctica de los juegos y acceso a los locales, regulando el Registro de Excluidos de Acceso al Juego en la Comunitat Valenciana y el control de admisión, estableciendo como novedad, la obligatoriedad de dicho control en todos los locales de juego.
- En el capítulo III se establece el régimen de autorizaciones de las empresas de juego y los requisitos de constitución de las empresas de juego y las fianzas.
- El capítulo IV se definen las modalidades de juegos, así como, su práctica por medios presenciales o a través de medios electrónicos, informáticos, telemáticos o interactivos.
 - En el capítulo V, se definen y regulan los locales de juego.
- En el capítulo VI se regula la homologación del material de juego y los laboratorios de ensayo, cuestiones ambas, carentes o con escaso tratamiento legal en la anterior norma.
- Por último en el capítulo VII se le da tratamiento legal al Registro General de Juego de la Comunitat Valenciana, en el que se anotarán cuantas circunstancias se refieran a la inscripción, modificación y cancelación de los datos correspondientes a las empresas, establecimientos, material y cualquier otro elemento que tenga relación con la actividad del juego.
- En el Título III correspondiente a la inspección y control de la actividad, se regulan las funciones y facultades del personal encargado de la inspección, las actas de inspección como documentos que gozan de presunción de veracidad y que reflejan los hechos constatados en las actuaciones inspectoras y las denuncias.
- En el Título IV, se alude al régimen sancionador y se da carácter homogéneo a los tipos infractores, en aplicación de los principios de tipicidad y proporcionalidad en la imposición de las sanciones correspondientes. Por lo que

respecta al procedimiento sancionador, se atribuyen competencias sancionadoras al Consell, al titular de la conselleria competente en materia de juego y al titular de la dirección competente en materia de juego. Asimismo, re-califican los distintos tipos de infracciones y se revisan las cuantías de las sanciones que pasan a establecerse por tramos.

- Finalmente, en el Título V, Tributación sobre el Juego, se regulan los aspectos fiscales del juego competencia de la Generalitat.
- El Anteproyecto concluye con Disposiciones Adicionales, Transitorias, Derogatorias y Finales.

Tercera. Marco jurídico y competencial.

El artículo 49.1, 38ª de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, establece la competencia exclusiva de la Generalitat, en materia de Casinos, juego y apuestas, con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo Benéficas.

En materia tributaria de conformidad con el artículo 11 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, los tributos sobre el Juego están cedidos a la Generalitat y ésta de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, ostenta competencias normativas en los Tributos sobre el Juego, sobre:

- "a) Exenciones.
- b) Base imponible.
- c) Tipos de gravamen y cuotas fijas.
- d) Bonificaciones.
- e) Devengo.
- 2. Las Comunidades Autónomas también podrán regular los aspectos de aplicación de los tributos."

Por tanto, existe título competencial suficiente para que el Consell apruebe el Proyecto de Ley que nos ocupa y lo remita a las Corts para su aprobación.

El Anteproyecto de Ley, se eleva Consell, por el Conseller de Hacienda y Modelo Económico, en virtud de las competencias que le atribuye el artículo 1 del Decreto 176/2016, de 25 de noviembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento orgánico y funcional de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico, en materia de Juego.

Cuarta. Procedimiento.

De conformidad con la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, resultan de aplicación los preceptos de carácter básico previstos en el Titulo VI de dicha Ley en cuanto a la iniciativa legislativa, por lo que en este punto debe analizarse el procedimiento vigente para la tramitación de los anteproyectos de ley, tanto en dichos preceptos básicos, como en la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, como en el Decreto 24/2009, de 13 de febrero que regula la forma, estructura y procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat.

Así pues, de conformidad con los preceptos legales y reglamentarios citados, deberán cumplirse **con los trámites siguientes que resulten de aplicación** al proyecto de Ley que nos ocupa:

- Resolución de inicio del conseller competente por razón de la materia (Art. 39.1 Decreto 24/2009 de 13 de febrero).
- Consulta pública en el portal web (Salvo que la propuesta normativa no tenga impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia. También podrá omitirse en el caso de normas presupuestarias u organizativas o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen).
- El órgano encargado de la tramitación emitirá los estudios e informes que justifiquen su necesidad y oportunidad, así como una memoria económica sobre la estimación del coste previsto, incorporando el proyecto normativo. (Art. 39, 2 y 3, Decreto 24/2009).
- Los informes sobre impacto de género y sobre la familia, la infancia y la adolescencia deben acompañar a la propuesta desde el inicio del proceso de tramitación (arts. 44 y 45 de la Ley 13/2016, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat).
- Remisión de una copia del expediente a las consellerias en cuyo ámbito pudiera incidir, con el fin de que, en el plazo máximo de 10 días, emitan informe (Art. 40 Decreto 24/2009).

- Publicación del texto en el portal web correspondiente, si la norma proyectada afecta a derechos e intereses legítimos de las personas, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Se publicará también un anuncio de audiencia ciudadana en el DOGV (Art. 48.3 Decreto 24/2009). Asimismo podrá también recabarse directamente la opinión de organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.
- El informe preceptivo y vinculante de la Conselleria competente en materia de Hacienda (Artículo 26.1 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones de la Comunitat Valenciana).
- Informe de la Abogacía de la Generalitat. (Art. 42.3 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell).
- Informe de la Subsecretaría competente (Art. 42.3 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell).
- Sometimiento del anteproyecto a conformidad del Consell para que éste decida sobre los trámites posteriores, determinando las consultas y dictámenes que resulte conveniente solicitar, sin perjuicio de los que sean legalmente preceptivos.
- Informe de la Comisión de Juego de la Comunitat Valenciana, de conformidad con el artículo 4.Tres de la Ley 4/1988, de 3 de junio, del Juego de la Comunidad Valenciana y el artículo cuarto del Decreto 141/1988, de 23 de septiembre, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se reglamenta la estructura, funcionamiento y composición de la Comisión del Juego de la Comunidad Valenciana.
- Sometimiento del Anteproyecto al procedimiento de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas y de reglamentos relativos a los servicios de la sociedad de la información, regulado en el Real Decreto 1337/1999, de 31 de julio, a los efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en la Directiva 98/34/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 1998, modificada por la Directiva 98/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de julio de 1998.
- Dictamen del Comité Económico y Social, dado que el anteproyecto de ley regula materias económicas, que son competencia de la Comunitat. (Artículo 4.1 a) de la Ley 1/2014, de 28 de febrero, de la Generalitat, del Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana.



• Dictamen del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat. (artículo 10.2 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Creación del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana).

Quinta. Consideraciones al contenido del Proyecto de Ley.

I) Desde el punto de vista de la forma y estructura del Anteproyecto, señalar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 del citado Decreto 24/2009, en el contenido de la parte final, se seguirá el criterio de primar el contenido transitorio sobre los demás, el derogatorio sobre el final y el adicional, y el final sobre el adicional. En el Anteproyecto que se nos ha remitido, se ha ordenado la parte final, incluyendo en primer lugar la Disposición Adicional que debería ir ubicada después de las Disposiciones Transitorias, lo que se indica con carácter orientador y de directriz, tal y como establece la Disposición Final Primera del citado Decreto 24/2009.

En segundo lugar, debemos hacer mención a la técnica legislativa empleada en los artículos 69, 72, 75, 77, 78, 81, 83 y 84 del Anteproyecto, en los que con una finalidad meramente informadora, tal y como se explica en su parte expositiva, se ha definido en relación con los distintos juegos, los hechos imponibles y los obligados tributarios, (sobre los que la Generalitat carece de competencias normativas), mediante una remisión o cita del correspondiente precepto de la norma estatal que regulan estos elementos del tributo.

La interrelación existente entre técnica legislativa y seguridad jurídica ha sido destacada por el Tribunal Constitucional, el cual en la STC 150/90 afirma textualmente: «(...) no cabe subestimar la importancia que para la certeza del Derecho y la seguridad jurídica tiene el empleo de una depurada técnica jurídica en el proceso de elaboración de las normas, singularmente en un sector como el tributario que, además de regular actos y relaciones jurídicas en masa que afectan y condicionan la actividad económica global de todos los ciudadanos, atribuye a éstos una participación y un protagonismo crecientes en la gestión y aplicación de los tributos. Resulta inexcusable en este contexto el esfuerzo del legislador, tanto estatal como autonómico, por alumbrar una normativa tributaria abarcable y comprensible para la mayoría de los ciudadanos a los que va dirigida; puesto que una legislación confusa, oscura e incompleta, dificulta su aplicación y además de socavar la certeza del derecho y la confianza de los ciudadanos en el mismo, puede terminar por empañar el valor de la justicia."

Sin perjuicio de lo anterior, el Alto Tribunal, ha sido reacio a que el control de la constitucionalidad de una Ley se extienda a su calidad o técnica normativa, salvo que entren en juego otros principios constitucionales como el de seguridad jurídica. En este sentido en su STC 46/1990, se declaró la



inconstitucionalidad de una Ley Canaria, como consecuencia del empleo de una defectuosa técnica legislativa mediante un complicado juego de remisiones que vulneró el principio de seguridad jurídica en relación la materia regulada. El TC, al respecto manifestó que la norma incurría en inconstitucionalidad, porque :"...La exigencia del artículo 9.3 de la CE, relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas, como la que sin duda se genera en este caso, dado el complicadísimo juego de remisiones entre normas que aquí se ha producido. Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no, como en el caso ocurre, provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales, se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cual sea el derecho aplicable..".

De acuerdo con esta doctrina constitucional, la técnica legislativa empleada en los preceptos citados, **según nuestro parecer consideramos que no afecta a la seguridad jurídica y que persigue su claridad,** en la medida en que permite integrar en un único texto legal, todos los elementos configuradores del tributo, respetando el sistema de reparto competencial normativo en materia de los tributos que recaen sobre el juego.

II) Desde el punto de vista sustantivo, se han atendido casi todas las observaciones y sugerencias efectuadas por esta Abogacía en reunión mantenida con los órganos competentes en materia de juego, sobre el contenido del Anteproyecto inicialmente remitido a informe, por lo que consideramos que el mismo es conforme al ordenamiento jurídico.

No obstante, consideramos oportuno, efectuar la siguiente consideración:

En el artículo 23.1 del Anteproyecto se regulan las circunstancias que impiden ser titulares de autorizaciones para la organización y explotación de los juegos.

La Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del Juego, aún cuando su ámbito de aplicación es la actividad de juego que se desarrolle en ámbito estatal, en su artículo 13.2, cuando regula esta misma cuestión incluye, además de las que se han incluido en el artículo 23.1 del Anteproyecto que se nos ha sometido a informe, las siguientes:

11

h) Haber sido sancionada la persona física o la persona jurídica mediante resolución firme, con la pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones según la



Ley 38/2003, de 17 noviembre, General de Subvenciones o la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

i) Haber sido sancionada la persona física o jurídica mediante resolución definitiva por infracciones muy graves recogidas en la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención de blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo.

...."

Lo que se pone de manifiesto, no por cuestiones de legalidad, sino a los solos efectos de que se valore la oportunidad de añadir estas dos circunstancias a las ya contempladas en el citado artículo 23.1 del Anteproyecto, dado que una de las finalidades de la norma al regular la necesidad de contar con autorización administrativa para la actividad del juego en el ámbito de la Comunitat Valenciana y al regular las circunstancias que impiden acceder a dichas autorizaciones, conforme se indica en su parte expositiva, que los límites o requisitos que se impongan a dicha actividad, sean proporcionados a las razones de interés general invocadas, entre las que están comprendidas, entre otras, la lucha contra el fraude. Esta razón de interés general, según nuestra opinión, se vería reforzada añadiendo estas dos circunstancias que hemos transcrito a las ya contempladas, como límites para ser titular de autorizaciones de juego.

Esto es cuanto nos cumple informar de conformidad con el artículo 5.2.a) de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, significando que el presente informe es preceptivo y no vinculante.

En Valencia, a 24 de enero de 2018 LA ABOGADA COORDINADORA Ma José Alfonso Villanueva

ILMA. SRA. SUBSECRETARIA DE LA CONSELLERÍA DE HACIENDA Y MODELO ECONÓMICO