



GOBERNANTZA PUBLIKO ETA  
AUTOGOBERNUA SAILA  
Araubide Juridikoaren  
Sailburuordetza  
*Lege Garapen eta Arau Kontrolerako  
Zuzendaritza*

DEPARTAMENTO DE GOBERNANZA  
PÚBLICA Y AUTOGOBIERNO  
Viceconsejería de Régimen Jurídico  
*Dirección de Desarrollo Legislativo y  
Control Normativo*

## INFORME DE LEGALIDAD SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE ESTABLECEN CONDICIONES PARA LA AUTORIZACIÓN DEL USO DE TARJETAS BANCARIAS O DISPOSITIVO SIMILAR EN DETERMINADAS ACTIVIDADES Y LOCALES DE JUEGO.

2/2021 IL - DDLCN

### I. INTRODUCCIÓN

Se ha solicitado por el Departamento de Seguridad a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno la emisión de informe de legalidad sobre el *“proyecto de orden por la que se establecen condiciones para la autorización del uso de tarjetas bancarias o dispositivo similar en determinadas actividades y locales de juego”*.

Por ello, se emite el presente informe, en virtud de las funciones encomendadas al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco, del que depende la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, por el artículo 5.1.a) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco; por el artículo 7.1.i) del Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos; así como en base a las competencias atribuidas a la citada Dirección, por el artículo 14.1 c) del Decreto 71/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.



## II.- ANÁLISIS DE LEGALIDAD.

### a). -Descripción del proyecto.

El proyecto de Orden pretende regular los requisitos, que se establecen en la misma, para el uso de tarjetas de pago bancarias u otros dispositivos similares en actividades de juego, con la finalidad de adquirir tarjetas o soportes físicos o electrónicos de pago en máquinas de juego tipo B y C ubicadas en locales de juego.

El Proyecto consta de preámbulo, tres artículos y una disposición final.

1. En la parte expositiva, se hace referencia al fundamento legal y reglamentario de la iniciativa, así como a la justificación de su necesidad.
2. El articulado, después de acotar el objeto del Proyecto (artículo 1), delimita los requisitos y condiciones para el uso de las tarjetas bancarias (artículo 2) y la homologación de las máquinas que incorporen el sistema de pago mediante el uso de las citadas tarjetas (artículo 3).
3. Y la disposición final se ocupa de su entrada en vigor.

### b). -Título Competencial

El proyecto de orden sometido a nuestra consideración versa, como ya hemos mencionado, sobre la materia de juego. La orden de iniciación, cita el precepto 10.35 del Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV) como habilitador de la competencia autonómica vasca para acometer la regulación contenida en el proyecto.

En efecto, la materia competencial a la que sirve la regulación que informamos es la contenida en el citado precepto del EAPV, a cuyo tenor la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva en materia de "*Casinos, juegos y apuestas*,

*con excepción de las Apuestas Mutuas Deportivas Benéficas*". Es, por lo tanto, este precepto el que presta el marco genérico habilitante para la regulación acometida.

**c). -Marco normativo.**

El proyecto se atiene, por lo demás, a la Ley de Gobierno, en cuanto a la titularidad y rango en el ejercicio de la potestad reglamentaria (artículo 26.4 y 59.2 de la Ley 7/1981, de 30 de junio).

Respecto a la elaboración y tramitación del proyecto, se incluye en el expediente la siguiente documentación:

- ✓ Orden de inicio del procedimiento de elaboración de la Orden.
- ✓ Orden de aprobación previa del texto del proyecto.
- ✓ Memoria económica.
- ✓ Informe justificativo de ausencia de relevancia desde el punto de vista de género.
- ✓ Memoria justificativa del proyecto.
- ✓ Informe jurídico departamental.

Así, el expediente consta de los trámites establecidos en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general por la Ley 8/2003, de 22 de diciembre (capítulo II): orden de iniciación (art. 5), orden de aprobación previa (art. 7), informe del servicio jurídico (art. 7.3 en relación con lo dispuesto en el artículo 10 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco), y expediente (artículo 10).

Tanto en la orden de iniciación como en el informe jurídico se cita, correctamente, la necesidad del trámite de audiencia pública. Sin embargo, no consta en el expediente, el cumplimiento de lo previsto en el artículo 8 de la citada ley y el resultado de la misma, teniendo en cuenta que, conforme al párrafo 2 del mismo artículo "*Sólo podrá prescindirse*

*del trámite de audiencia cuando lo exija el interés público, que habrá de acreditarse en cada caso.”*

Asimismo, no consta en el expediente el Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas de la Viceconsejería de Política Lingüística del Departamento de Departamento de Cultura y Política Lingüística, en virtud de lo determinado en el artículo 2 del Decreto 233/2012, de 6 de noviembre, que establece el régimen al que ha de ajustarse el trámite de evacuación de informe por el Departamento de Cultura y Política Lingüística en el marco del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

Respecto al informe de Emakunde, se ha aportado la justificación para la aplicación de la excepción de emisión del informe de impacto en función del género, establecido en el artículo 19 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres, conforme a la Directriz Primera.2 del Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno por el que se aprueban las Directrices sobre la realización de la evaluación previa del impacto en función del género y la incorporación de medidas para eliminar desigualdades y promover la igualdad de mujeres y hombres.

No obstante, no consta en el expediente el Informe de EMAKUNDE. — Instituto Vasco de la Mujer, previsto en el artículo 21 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres, a efectos de verificar la correcta aplicación de lo dispuesto en los artículos 19 a 20 de la citada Ley.

En definitiva, se puede emitir un juicio favorable sobre el procedimiento de su elaboración con la salvedad de que no consta en el expediente el cumplimiento del trámite de audiencia pública ni el informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas de la Viceconsejería de Política Lingüística del Departamento de Departamento de Cultura y Política Lingüística ni el Informe de EMAKUNDE, teniendo en cuenta que, probablemente, estamos más ante una cuestión de no constancia que de incumplimiento de los citados trámites.

**d). -Examen del contenido del proyecto.**

Pasando ya a examinar el texto del proyecto, hemos de afirmar que no hay ningún extremo que suscite alguna observación de legalidad.

Solamente deberíamos hacer referencia a la evitación, en la medida de lo posible, de conceptos jurídicos indeterminados como el que se utiliza en el artículo 2.6 del proyecto (“*lo más alejado posible*”). Siendo conscientes que, en ocasiones, su utilización se realiza, no tanto por voluntad del normador, como sencillamente por imposibilidad de hacerlo de otra manera, empleando conceptos que están dotados de una cierta indeterminación.

Pero sería conveniente que, dentro de esta última imposibilidad, por lo menos, se intentara encontrar una delimitación más satisfactoria, que no dejara una previsión abstracta y tan poco precisa, quizás fijando una distancia mínima.

Por otra parte, en primer lugar, simplemente hemos de constatar que el proyecto, en su artículo 2, que establece las condiciones en las que dotar a las máquinas expendedoras de lectores de tarjetas bancarias que complementen el sistema de pago en metálico, viene a desarrollar el Decreto 120/2016, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento general del juego en la Comunidad Autónoma de Euskadi. Y ello, en relación con la correspondiente previsión del artículo la Ley 1/2016, de 7 de abril, de Atención Integral de Adicciones y Drogodependencias (el art. 50.2.b.4 de esta ley atribuye a la autoridad competente en materia de juego “*Contrarrestar con mecanismos físicos de enfriamiento y sosegamiento la necesidad imperiosa de obtener dinero en efectivo en los lugares donde se desarrolle la actividad de juego*”).

En segundo lugar, en la misma línea, debemos constatar también que, por su parte, el artículo 3 del proyecto de decreto desarrolla el artículo 56 del citado Decreto, que establece la obligación de homologación de todos los elementos de juego: “*Todos los materiales, sistemas, máquinas, terminales, material software, instrumentos o materiales necesarios para el desarrollo de las actividades reguladas en este Reglamento deberán estar homologadas e inscritas en el Registro Central de Juego; siendo el mismo requisito necesario para su fabricación, explotación, comercialización e instalación en locales.*”

El desarrollo del Decreto 120/2016, de 27 de julio, llevado a cabo en el proyecto de orden, se realiza, además, en virtud de la habilitación contenida en la disposición final primera del mismo decreto.

**e). -Técnica normativa.**

Siguiendo el contenido del Acuerdo de Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993, por el que se aprueban las directrices para la elaboración de Proyectos de Ley, Decretos, Órdenes y Resoluciones, publicado por Orden de 6 de abril de 1993, del Consejero de Presidencia, Régimen jurídico y Desarrollo Autonómico, que continúa vigente a tenor de lo establecido por la Disposición Adicional Tercera de la LPEDG, debemos realizar observaciones en aras a mejorar la calidad normativa del texto

1.-El título debe reflejar lo más fielmente posible el contenido objeto de la disposición, pero sin obviar que *“en materia de denominaciones, el principio rector ha de consistir en lograr la máxima concisión posible”*.

Por ello, podría intentarse buscar una alternativa al actual título que resulta quizás demasiado descriptivo (*“proyecto de orden por la que se establecen condiciones para la autorización del uso de tarjetas bancarias o dispositivo similar en determinadas actividades y locales de juego”*), pudiendo ser más conciso, ya que en el artículo 1 del proyecto se limita el ámbito de aplicación del mismo.

2.-La entrada en vigor se determina en la disposición final primera del proyecto fijándola *“desde el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco”*.

La expresión es incorrecta en castellano, ya que la entrada en vigor tiene lugar *“en”* un espacio y un tiempo determinados determinado. Así, el *Diccionario panhispánico del español jurídico*, de la Real Academia Española, recoge la expresión *entrada en vigor*, que define como el ‘momento del comienzo de la eficacia de una norma jurídica’. Es el término *vigencia* el que admite la expresión utilizada en la disposición final del proyecto: tener vigencia *“desde”* un momento dado.

En el mismo sentido, las directrices anteriormente citadas para la elaboración de Proyectos de Ley, Decretos, Órdenes y Resoluciones, aprobadas por el Gobierno, determinan que, en general, *“La entrada en vigor se determinará señalando el día, mes y año en el que deba tener lugar.”* Y añaden que *“en el caso de que se pretenda por razones de urgencia que una disposición normativa comience su vigencia de forma inmediata, la fórmula a emplear no será la de entrada en vigor “el mismo día de su publicación” sino, “el día siguiente al de su publicación”, por razones de seguridad jurídica para el ciudadano”,* que es el caso que nos ocupa.

### III.-CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta, las observaciones realizadas, tanto respecto al procedimiento seguido (que pueden ser debidas a la no constancia en el expediente de algunos trámites efectivamente realizados), como en relación a la redacción de algunos aspectos del proyecto (que son meramente formales), concluimos la conformidad a derecho del proyecto.

Este es el informe que emito en Vitoria-Gasteiz, a 5 de enero de 2021, y someto a otro mejor fundado en derecho.