



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 6 1 / 1 9 9 9

La Laguna, a 29 de junio de 1999.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con *el Proyecto de Decreto por el que se modifica el Reglamento de máquinas recreativas y de azar (EXP. 40/1999 PD)**.

F U N D A M E N T O S

I

Por la Presidencia del Gobierno de Canarias se recaba el presente Dictamen sobre la adecuación al Ordenamiento jurídico del *Proyecto de Decreto (PD) por el que se modifica el Reglamento de máquinas recreativas y de azar*. La solicitud se fundamenta en los arts. 1.1, 10.6 -este último en relación con el art. 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, del Consejo de Estado- y 11.1 de la Ley 4/1984, del Consejo Consultivo.

Además del texto del Proyecto de Decreto y el certificado del acuerdo gubernativo correspondiente (art. 48 del Reglamento de este Consejo), se integran en dicho expediente los siguientes informes: a) del servicio jurídico (art. 20.f del Decreto 19/1992); b) de acierto y oportunidad (art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias; c) de la Dirección General de Planificación, Presupuesto y Gasto Público (art. 21.5.f del Decreto 338/1995, de 12 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda) y d) de la Oficina presupuestaria de la Consejería de la Presidencia y Relaciones Institucionales (arts. Decretos 153/1985, de 17 de mayo y 46/1991, de 25 de marzo sobre la evaluación por las oficinas presupuestarias de los proyectos de disposiciones). Consta igualmente el informe de la Comisión Regional del Juego y las Apuestas en Canarias [art. 28.a) de

* **PONENTE:** Sr. Trujillo Fernández.

la Ley 6/1985, de 30 de diciembre, reguladora de los Juegos y Apuestas en Canarias, vigente en el momento de su emisión y 4.a) de su Reglamento de organización y funcionamiento]. Esta Ley ha sido derogada por la Ley 6/1999, de 26 de marzo, de Juegos y Apuestas, que sigue manteniendo la necesidad de informe de la citada Comisión en su art. 37.a).

II

El PD se propone modificar determinados artículos del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar aprobado por Decreto 93/1988, de 31 de mayo, posteriormente modificado por los Decretos 132/1989, de 1 de junio, 89/1990, de 23 de mayo y 235/1997, de 30 de septiembre. Dicho Reglamento fue aprobado en ejecución de la Ley autonómica de Juegos y Apuestas 6/1985, de 30 de diciembre, hoy derogada, como se dijo, por la Ley 6/1999, de 26 de marzo.

Las modificaciones que ahora se quieren llevar a cabo afectan al trámite de remisión del expediente e informe del Ministerio del Interior, así como a ciertos aspectos formales relativos al boletín de instalación y a la autorización de explotación, al incremento del plazo de permanencia de las máquinas recreativas en los locales autorizados para ello, introduciéndose, además, la posibilidad de que las máquinas de tipo "C" otorguen premios en especie y las de tipo "B" se interconecten en las salas de bingo.

III

De las modificaciones proyectadas destaca, por la dificultad jurídica que la misma supone, la que se refiere a la supresión de la obligatoriedad del trámite del art. 26, apartado 4 del Reglamento vigente, relativo a la remisión del expediente al Ministerio del Interior "a los efectos de la emisión del informe de orden público" necesario para la autorización de instalación y apertura de salones recreativos del tipo B y mixtos. Este requisito desaparece igualmente en el apartado 3 del art. 25, cuya nueva regulación no lo incorpora, para las autorizaciones de salones del tipo A.

Dicha supresión se entiende jurídicamente adecuada "por razones de obsolescencia de la norma y celeridad del procedimiento al estar suficientemente intervenida la actividad de referencia". Sin embargo, como seguidamente se expone, hay fundadas razones jurídicas para cuestionar dicha obsolescencia y, con ello, la adecuación de la modificación que se pretende.

Así, estando dicho trámite condicionado por las previsiones bajo las que se llevó a cabo la asunción y delimitación de las competencias autonómicas en materia de juego, sólo una alteración de tales previsiones con directa incidencia en su exigibilidad permitiría la supresión que se pretende.

En tal sentido, ha de tenerse presente ante todo que dicho trámite es consecuencia de la delimitación de las competencias estatales y autonómicas con incidencia en la materia y, en conexión con ello, de las previsiones del Real Decreto 1.116/1985, de 5 de junio, de transferencias a la Comunidad Autónoma de Canarias de funciones y servicios en materia de juegos, en el que se estableció, a efectos de la necesaria coordinación entre la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma, que "el Ministerio del Interior informará con carácter preceptivo y vinculante todas las autorizaciones y resoluciones, cuya competencia corresponde a la Comunidad, pero solamente respecto a cuestiones de orden público relacionadas con el juego y seguridad ciudadana" (Anexo I, B.2,1). Dicha norma está en vigor sin que, por otra parte, las modificaciones estatutarias relacionadas con el título competencial autonómico correspondiente afecten a la misma.

En efecto, la reforma estatutaria, aprobada por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, ha transformado en «exclusivas» (art. 30.28) las competencias «legislativas y de ejecución» que la CAC ostentaba en la materia "casinos, juegos y apuestas" -con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas- en virtud del art. 34.A.9) EA en relación con el art. 35.a) EA y el art. 1 LOTRACA. Sin embargo, por sí misma, esta modificación no supone que ya no resulte exigible el informe de orden público del Ministerio del Interior previsto en el Decreto de Traspasos, pues ha de tenerse en cuenta que dicho informe versa, como se acaba de indicar, sobre cuestiones de orden público relacionadas con el juego y la seguridad ciudadana, que en cuanto tales han de subsumirse en la competencia estatal exclusiva del art. 149.1.29 CE, materia que no ha podido verse afectada por dicha exclusividad porque, como ha entendido el Tribunal Constitucional, "ni el silencio del artículo 149.1 CE respecto del juego, ni el hecho de que los Estatutos de autonomía de algunas Comunidades Autónomas califiquen de exclusiva la competencia autonómica pueden interpretarse sin más como determinantes de un total desapoderamiento del Estado en la materia" (STC de 26 de mayo de 1994, f. j. 4).

Por otra parte, si se argumentase que como consecuencia del diferente régimen significado por la exclusividad ha variado el presupuesto sobre cuya base se dictó el mencionado Real Decreto de Traspaso, arguyéndose que "las competencias son indisponibles por las Administraciones, lo que impide hacer prevalecer una presunta voluntad, fruto del acuerdo formalizado en los Decreto de transferencias, sobre el sentido objetivo de las normas constitucionales y estatutarias" (STC 147/91 y, coincidentemente, 103/1989, 113/1983, etc.), por lo cual son éstas las normas a considerar, no aquél, en nada variaría lo hasta aquí expresado. Porque no es el carácter más limitado de la anterior competencia autonómica sobre el juego lo que determina la exigencia del informe, sino que éste, antes y ahora, es consecuencia de la proyección sobre el ámbito autonómico del juego de la competencia estatal sobre seguridad pública. Pues, como ha señalado recientemente el Tribunal Supremo, en materia de juego "concurren dos títulos competenciales diferentes: el de orden público y la seguridad ciudadana por un lado y el del juego por otro, sin que por ello la competencia para emitir el informe sobre cuestiones de orden público por el Ministerio del Interior, menoscabe o altere las competencias que en materia de juego atribuye a la Administración demandada el Estatuto de autonomía [de Cataluña]" [STS (Sala 3ª) de 27 de junio de 1998].

A mayor abundamiento pudiera añadirse que al igual que aconteció en los primeros años de generalizada implantación de las Comunidades Autónomas, también en los Decretos de Traspaso de los últimos tiempos (años 1994, 1995 y 1996, respecto de Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Ceuta, Extremadura, La Rioja, Madrid, Melilla y Murcia) contienen la exigencia del mencionado Informe del Ministerio del Interior.

En definitiva, pues, a la vista de estos datos, mal puede servir de cobertura al propósito normativo que se analiza la afirmación de una supuesta obsolescencia que no es manifiestamente tal, según se ha razonado.

IV

Las restantes modificaciones se consideran ajustadas a Derecho. No obstante, cabe formular algunas observaciones de orden técnico concernientes a los siguientes preceptos:

- Art. 5.5. Por razones de orden sistemático este precepto debería formar parte del apartado 3 del mismo artículo o, en todo caso, constituir el apartado 4.

Ello porque dicho apartado 3 se refiere a la instalación de carruseles de máquinas tipo "C" con la finalidad de otorgar un premio máximo en función del número de máquinas interconectadas, del mismo modo que el nuevo apartado 5 recoge un premio especial, aunque distinto al previsto en ese apartado 3 también derivado de la interconexión de máquinas.

- **Art. 25.3.d).** La modificación que en este apartado se introduce, relativa a la supresión de la referencia a la conformidad con la normativa vigente sobre actividades molestas, nocivas, insalubres y peligrosas, debe igualmente llevarse a cabo, por razones de concordancia con otros preceptos del Decreto en el art. 26-.3.d). Por idéntico motivo, de este mismo precepto debe suprimirse el mismo párrafo que desaparece del nuevo precepto 25.3.d).

- **Art. 25.3.f).** El art. 6.2 de la ley remite a la regulación reglamentaria la determinación de la zona de influencia. La derogada Ley 6/1985 en su art. 4.3 contenía una regulación similar que fue desarrollada por la Disposición Adicional Única del Decreto 56/1986, de 4 de abril y los apartados 5, 6 y 7 del art. 19 del Decreto 93/1988. Por el Decreto 96/1998, de 26 de junio, se modificó la Disposición Adicional Única de la norma reglamentaria primeramente citada, fijando, a los efectos de lo previsto en el art. 4.3 de la Ley 6/1985, la zona de influencia. Al propio tiempo deroga los apartados 5, 6 y 7 del art. 19 citados. Como se ha dicho, de conformidad con la Disposición Derogatoria de la Ley 6/1999, *a sensu contrario*, continúan vigentes las normas que no contradigan la nueva regulación legal. Por tanto, dada la similar regulación en este concreto aspecto entre la ley derogada y la vigente, ha de entenderse también en vigor el Decreto 56/1986, al menos en esta cuestión. De ahí puede que la regulación reglamentaria de la zona de influencia sea la prevista en esta disposición. Por lo que el art. 25.3.f), en lo que se refiere a su remisión al art. 6.2 de la Ley, que a su vez se remite al Reglamento, pudiera ser más preciso dado que, como se ha indicado, existe una regulación concreta que el PD no parece que pretenda derogar, haciendo de hecho referencia a las Ordenanzas municipales, lo procedente sería la remisión a la Disposición Adicional Única del Decreto 56/1986 o, en su defecto, una regulación completa de la zona de influencia, pues de otro modo no puede entenderse cumplido el mandato legal.

- **Disposición Adicional.** Su contenido resulta más propio del articulado y, en concreto, del art. 4, regulador de las máquinas tipo B.

CONCLUSIÓN

La supresión del trámite de informe previo y vinculante del Ministerio del Interior al que se refieren los arts. 25, 3 y 26, 4 del Reglamento que se pretende modificar no elimina la necesidad de la observancia inexcusable de dicho trámite, según se razona en el Fundamento III. Las restantes modificaciones son conformes a Derecho.