



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 1 5 / 2 0 0 1

La Laguna, a 31 de octubre de 2001.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Casinos de Juego de la Comunidad Autónoma de Canarias (EXP. 102/2001 PD)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. En aplicación de los arts. 11.1 y 15.2 de la Ley del Consejo Consultivo (LCC), el Presidente del Gobierno recaba, con la consideración de preceptivo, y con carácter de urgencia, Dictamen en relación con el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Casinos de Juego de la Comunidad Autónoma de Canarias, tomado en consideración por el Gobierno de Canarias en sesión celebrada el 9 de julio de 2001, según resulta del certificado del Acuerdo gubernativo que acompaña a la solicitud del Dictamen.

El Proyecto reglamentario a dictaminar desarrolla, en materia de Casinos, la Ley 6/1999, de 26 de marzo, de los Juegos y Apuestas (LJA), en base a la habilitación dispuesta en la disposición final primera -de alcance genérico- y en los arts. 7.1 y 4, 8.1, segundo pfo., 17, 25.1 y 35 -de alcance específico- de dicha Ley. Es, en consecuencia, preceptiva la solicitud de Dictamen de este Organismo, en virtud de lo dispuesto en el art. 10.6 LCC en relación con el art. 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

2. Constan en el expediente Informes, emitidos por la Dirección General de Administración Territorial y Gobernación y por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia e Innovación Tecnológica, sobre el acierto y la oportunidad

* **PONENTES:** Sres. Yanes Herreros, Cabrera Ramírez, Reyes Reyes y Millán Hernández.

del Proyecto (art. 44 Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias) y sobre su legalidad; aspecto este último que asimismo pretende avalarse mediante Informe emitido por el Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias (art. 20.f), en relación con el 22.1.a), del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba su Reglamento de Organización y Funcionamiento).

Constan igualmente la Memoria económica y los correspondientes Informes de la Oficina Presupuestaria de la Consejería antes mencionada (art. 2.2.d) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias) y de la Dirección General de Planificación, Presupuesto y Gasto Público de la Consejería de Hacienda (art. 21.5.f) del Decreto 338/1995, de 12 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de dicha Consejería).

Finalmente, obra en el expediente Informe de la Comisión del Juego y las Apuestas, emitido en cumplimiento de la función asignada a dicho Órgano consultivo colegiado por el art. 37.a) LJA.

Se ha dado cumplimiento, pues, a las disposiciones de aplicación al procedimiento de elaboración del Proyecto de Reglamento del que se trata.

II

La Comunidad Autónoma de Canarias (CAC) tiene competencia exclusiva en materia de casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las deportivo benéficas (art. 30.28 del Estatuto de Autonomía, EAC). Se trata, pues, de una competencia plena, no existiendo en la Constitución (CE) expresa reserva de competencia normativa en la materia para el Estado. No quiere decirse con ello que éste no pueda en su legislación incidir en determinados aspectos del régimen jurídico de los casinos al amparo de otros títulos competenciales referidos a materias que se relacionan con estos establecimientos y la actividad de juego y apuestas a desarrollar en ellos. Mas esa incidencia no implica habilitación para que el Estado pueda ordenar una materia que, constitucional y estatutariamente, ha sido asumida como título competencial autonómico calificado de exclusivo.

La CAC, por otro lado, al ejercer su competencia en la materia no puede exceder sus límites objetivos, pretendiendo regular cuestiones de competencia estatal. Ahora

bien, que en las normas autonómicas se cite o mencione, de forma instrumental, materia sobre la que el Estado es competente en modo alguno supone que la Comunidad se ha extralimitado en el ejercicio de sus competencias, en cuanto resulta preciso para que la ordenación del régimen jurídico de los casinos tenga una estructura integral, o bien, para descartar problemas de seguridad o eficacia normativa. Por tanto, lo relevante para determinar la adecuación jurídico-constitucional de la ordenación proyectada no es que ésta contenga estas citas meramente referenciales y con el antedicho fin, sino si esta operación supone una innovación o alteración de la regulación en la materia establecida por el Estado al ser competente para ello.

Pues bien, sin duda es patente que la ordenación del juego en los casinos afecta cuestiones con conexión con materia civil, mercantil, laboral; cambio y convertibilidad de moneda, o seguridad pública. Materias todas ellas sobre las que el Estado tiene competencia cualificada al constituir títulos competenciales reservados al mismo constitucionalmente (cfr. art. 149.1, 6, 7, 8, 11 y 29, CE). Pero la lectura del PD no evidencia que su regulación tenga efecto normativo sustantivo en estas materias y, por ende, en la ordenación estatal de ellas (arts. 5, 8, 10, 23, 24 a 30, 31 a 35, 36, 39, 43, 56, 58, etc.), pues la incidencia al respecto de estos preceptos, de orden puramente administrativo, no invade el orden constitucional de competencias en cada una de las referidas materias.

III

1. Desde el punto de vista de su contenido, el Proyecto de Reglamento formaliza una ordenación general de los casinos de juego, uno de los establecimientos contemplados en los arts. 7.2 y 8 de la LJA. Así, se regulan las autorizaciones de instalación y apertura, con sus procedimientos (arts. del 2 al 23); personal (arts. del 24 al 29); propinas (art. 30), salas de juego y funcionamiento (arts. del 31 al 51); contabilidad (arts. del 52 al 55); publicidad (art. 56), libros de inspección y reclamaciones (arts. 57 y 58); y régimen sancionador (arts. del 59 al 69).

Estos preceptos se establecen con la habilitación legal de las normas de la LJA citadas en el Fundamento anterior, procediendo señalar que, sin perjuicio de lo que se observará seguidamente, en general respetan tales normas, efectuando

correctamente su desarrollo en función de su respectivo alcance, genérico o específico.

Y, por otro lado, además de que la regulación proyectada observa el principio de reserva de ley, incluyendo las previsiones constitucionales sobre régimen sancionador, la misma se ajusta a la normativa básica estatal aplicable.

2. Según se apuntó precedentemente, se efectúan varias observaciones al articulado del Proyecto.

- Art. 1.

1. El Catálogo a que se refiere este art. 1 es, atendidas sus funciones, el que en la LJA (arts. 4, 5.1, 8.1) recibe la denominación de "Catálogo de Juegos y Apuestas *de* Canarias", que aquí se altera inadecuadamente. Esta observación se hace extensiva a los arts. 7.2.g), 11.b), 21, 22 y 36.2 del Proyecto.

2. La previsión del segundo párrafo no va referida al objeto del Reglamento.

- Art. 12.

De lo indicado en el apartado 1 se desprende que uno de los contenidos de la resolución de autorización de instalación es la concesión de un *plazo* para proceder a la apertura del Casino. Pero esto no concuerda con lo dispuesto en el art. 11.g) del Proyecto, a tenor del cual la Orden que autorice la instalación del casino expresará la *fecha* para proceder a la apertura.

En definitiva, por razones de seguridad jurídica ha de optarse por una de las dos soluciones -plazo o fecha-, efectuando las pertinentes correcciones en el correspondiente precepto.

- Art. 13.

Debe tenerse en cuenta que la posibilidad de suspender el procedimiento no es una facultad que la Administración pueda ejercer, ni regular, de forma libérrima, sino que ha de someterse a lo dispuesto en el art. 42.5 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC). En particular, por lo que ahora interesa, a lo dispuesto en sus letras a) y c), cuyas prescripciones en materia de notificación o comunicación al interesado y duración de la suspensión es preciso tener en cuenta a los efectos procedentes.

- Art. 14.

1. De la rúbrica de este art. 14 se desprende que su contenido trata de la resolución de otorgamiento de la autorización, pero no de la resolución de denegación. Sin embargo, la seguridad jurídica exige que la cuestión quedará suficientemente clarificada.

2. En la misma letra e) se repite la confusión entre plazo y fecha señalada al comentar el art. 12.1. Además, es incorrecto decir que "la fecha (...) no podrá exceder de dos años".

3. La Dirección General del Servicio Jurídico formuló, en relación con este precepto, originalmente formalizado como art. 15, esta observación: "En el apartado g), debe exigirse la indicación expresa de la fecha exacta de extinción de la autorización, por disponerlo así el artículo 5.2 de la Ley 6/1999". Sin embargo, aunque parece haberse querido atender la misma en el texto definitivo del precepto, ello no se logró plenamente al mantenerse la expresión "fecha exacta de *duración* de la autorización"; lo que, aparte de ser incorrecto gramaticalmente, no se ajusta al mandato legal citado.

- Art. 20.

En el apartado 1 parece preverse la necesidad de resolución administrativa para la extinción de la autorización por renuncia. Pero, dados los términos generales e incondicionados con que se formula el precepto, esta previsión puede vulnerar el derecho a la libertad de empresa reconocido en el art. 38 de la Constitución (CE), siendo una de sus manifestaciones dejar libremente de ejercerlo.

- Arts. 21 a 23.

La ubicación sistemática de estos artículos en una Sección sobre extinción de las autorizaciones es técnicamente incorrecta.

- Art. 33.

Considerándola procedente, se reitera la observación de la Dirección General del Servicio Jurídico sobre el art. 35 del Proyecto sometido a su Informe.

- Art. 35.

En el apartado 5, párrafo 2º, se regula "el procedimiento a que este apartado se refiere". Pero éste no se refiere a procedimiento alguno, sino a una autorización cuya concesión ha de otorgarse, aunque previo el correspondiente procedimiento. Similar defecto se advierte en los arts. 37.1.2, párrafo 2º; 38.3, párrafo 3º; 50.1, párrafo 2º.

- Art. 37.

En el apartado 6 se dice que "la densidad máxima de máquinas en la Sala exterior no podrá ser superior a 2 metros cuadrados por máquina instalada". Pero por obvias razones la densidad máxima de máquinas ha de referirse a una máquina instalada por cada dos metros cuadrados.

- Art. 50.

En el apartado 1, carece de sentido la expresión del final de su primer inciso "con el mínimo de apuestas elevado", probablemente porque se ha omitido el adverbio "más" (art. 49.1 del Reglamento estatal de Casinos de Juego, aprobado por Orden Ministerial de 9 de enero de 1979).

- Art. 59.

Se efectúa una innecesaria remisión, sin usar la habilitación del art. 25.1 LJA.

- Art. 61.

Su apartado 3 es mera reproducción del art. 34.2 de la Ley.

- Arts. 62 y 63.

Es técnicamente incorrecta la ubicación sistemática de los preceptos correspondientes, sobre competencia y prescripción, pues la Sección en la que se contienen estos artículos se titula "Facultades de la Administración".

Por otra parte, la remisión efectuada en el art. 62 ha de entenderse al presente Reglamento. Y, en cuanto a la previsión "interrumpirá la prescripción la iniciación, *con conocimiento del interesado*, del procedimiento sancionador", ha de señalarse que, aun cuando no contraviene lo dispuesto en el art. 132.2, párrafo 2º, LRJAP-PAC, no se ajusta a la previsión del art. 32.2, párrafo 2º, LJA, que, reforzando las garantías del administrado, dispone: "Interrumpirá la

prescripción la iniciación, con conocimiento o notificación *por cualquiera de los medios previstos en la legislación de procedimiento administrativo común*".

- Art. 67.

El primer inciso del apartado a).4 se dice que: "cuando la prueba consista en la emisión de un informe de un órgano administrativo o entidad pública y sea admitida a trámite, se entenderá que tendrá carácter preceptivo".

Pero la preceptividad del Informe, en realidad de su solicitud, tan solo depende de la correspondiente previsión (art. 82.1 LRJAP-PAC), cuyo principal efecto es precisamente la obligación de solicitarlo por el órgano instructor. Otra cosa es que el precepto pretenda precisamente considerar que es obligatoria la solicitud del Informe que se ha admitido como medio probatorio tras ser propuesto tras ser propuesto como tal.

Por otro lado, en el inciso segundo se prevé: "se podrá entender que tendrá carácter determinante para la resolución del procedimiento, en cuyo caso se podrá interrumpir el plazo de los trámites sucesivos". Pero, además de que esta última circunstancia sólo procedería de no evacuarse en plazo el Informe solicitado, la relevancia decisoria de éste ha de quedar claramente determinada en la norma.

- Art. 69.

En este contexto, es claro que la Resolución de que se trata puede ser recurrida, pero no recurrible.

C O N C L U S I Ó N

Sin perjuicio de las observaciones que se formulan en el Fundamento III, el Proyecto de Reglamento se ajusta a las previsiones normativas integrantes de su parámetro de adecuación constitucional y legal.