



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 6 4 / 2 0 0 2

La Laguna, a 9 de mayo de 2002.

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 del Juego del Bingo en la Comunidad Autónoma de Canarias (EXP. 39/2002 PD)*\*.

## F U N D A M E N T O S

### I

1. Por la Presidencia del Gobierno de la Comunidad Autónoma (CAC) se recaba, con la consideración de preceptivo, Dictamen en relación con el Proyecto de Decreto (PD) por el que se aprueba el Reglamento del Juego del Bingo, en desarrollo de la Ley 6/1999, de los Juegos y Apuestas (LJA), y con derogación del Decreto 122/1988, estando legitimado al efecto por el art. 11.1 de la Ley del Consejo Consultivo (LCC).

Asimismo, se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el inciso final del art. 48 de Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo, que exige la aportación de la certificación del acuerdo gubernamental de solicitud del Dictamen, en relación con el citado art. 11.1, pfo. 2º, LCC, que prevé como requisito para la solicitud del Dictamen la toma en consideración previa por el Gobierno con carácter general.

2. Constan en el expediente los siguientes informes: de 20 de febrero de 2002, del Director General de Administración Territorial y Gobernación de la Consejería de Presidencia e Innovación Tecnológica, sobre el acierto y la oportunidad del proyecto, y de 5 de marzo de 2002, de la Secretaría General Técnica de la propia Consejería, sobre su legalidad (art. 44 Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias; de 8 de febrero de 2002, de la Dirección General del Servicio Jurídico [art. 20.f), en relación con el

---

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

22.1.a) del Decreto 19/1992, por el que se aprueba su Reglamento de Organización y Funcionamiento]; de 1 de febrero de 2002, de la Dirección General de Planificación y Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Comercio [art. 21.5.f) del Decreto 338/1995, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de dicha Consejería]; y de 17 de enero de 2002, de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Presidencia e Innovación Tecnológica [art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, por el que se crean las oficinas presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias].

Consta también certificación, expedida por el Secretario de la Comisión del Juego y las Apuestas, acreditativa del Acuerdo adoptado por dicho órgano colegiado, en sesión celebrada el 23 de noviembre de 2001, mediante el que se informa el PD [art. 37.a) LJA].

Hay que reseñar, no obstante, que no se ha respetado el orden procedimental adecuado, pues los informes dirigidos a garantizar el acierto, la oportunidad y la legalidad de la disposición general, con los que debió dar comienzo el procedimiento para su elaboración, se han emitido justamente al final, infringiéndose así, además, lo dispuesto en el art. 19.5 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias.

## II

El PD de referencia tiene una naturaleza ejecutiva dual. Así, pretende ser desarrollo de los preceptos de la LJA referentes en concreto al juego del bingo (art. 6 LJA), como se deduce de su intitulación y de su contenido material. Y nada obsta a esta calificación el hecho de que, tangencialmente, su regulación incida en otros preceptos de la Ley como el art. 8, pues los Casinos también pueden desarrollar este tipo de juego.

Ahora bien, el PD también incorpora normas que no tienen un soporte material concreto en precepto sustantivo de la LJA, sino que son expresión de la habilitación a Reglamento técnico que se contiene en el art. 17 LJA, uno por juego, que tendrá por objeto la regulación de las condiciones necesarias para la "práctica" de cada juego. Como mínimo, su "carácter, definición y ámbito de aplicación; régimen de las personas físicas o jurídicas que puedan ser adjudicatarias de la autorización, determinando, en su caso, los requisitos en cuanto a capital social, administración de la sociedad, cuantía y forma de constitución de las fianzas; condiciones de los establecimientos de juego, con determinación de la normativa técnica y de seguridad

de los mismos; condiciones del personal y de habilitación profesional; desarrollo del régimen de infracciones y sanciones legalmente establecido".

Para la LJA, pues, existen dos clases de Reglamentos de *ejecución*. El de la propia Ley, en su consideración global, y los Reglamentos especiales de cada juego, con el objeto especificado en su art. 17. Pues bien, estos Reglamentos especiales no deberían sobrepasar su ámbito material, pues entonces se solaparían con el Reglamento general de desarrollo de la Ley. Esto es, el Reglamento especial de cada juego ha de desarrollar los preceptos de la LJA reguladores de ese juego en concreto (en el caso del juego del bingo, arts. 8, parcialmente, y 9 LJA), pero sin excederse de esta función, conteniendo normas relacionadas *especialmente* con el juego de que se trate; de lo contrario, no sólo se llegaría a un solapamiento entre todos los Reglamentos especiales que se aprueben sobre cada juego, con reiteración de preceptos de aplicación general, sino se correría el riesgo de que, en cada Reglamento, se contenga una ordenación de aspectos generales no coincidente con la de otros Reglamentos especiales.

Por ejemplo, en el recientemente dictaminado PD por el que se aprobaba el Reglamento especial del juego de casinos, las propinas se imputaban al pago de los salarios de los trabajadores, mientras que en el ahora analizado las propinas reciben una ordenación diferente.

En definitiva, las cuestiones generales en esta materia ordenadas por la LJA -es decir, las relativas a *todos los juegos*- deben ser objeto de un Reglamento de desarrollo de las mismas, de forma que haya un cuerpo normativo general constituido por la LJA y ese Reglamento, sin perjuicio de que, sobre este presupuesto o base normativa, cada juego tenga su Reglamento especial.

Al hilo de lo expresado, tampoco se ignora que el régimen de autorizaciones se prevé en la LJA en el "marco general de planificación determinado por el Gobierno de Canarias" (art. 7.4 LJA); planificación cuyo objeto se delimita en el art. 18 LJA. El PD no hace a esta cuestión referencia alguna y es procedente que la haga, pues el actual marco planificador limita con alcance territorial las salas de bingo que pueden ser autorizadas (art. 10 del Decreto 56/1986).

### III

1. La 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), las cuales no son objeto directo ni indirecto de la ordenación proyectada. Se trata, pues, de una competencia plena, desde el momento en que el Estado no se ha reservado expresamente competencia normativa en la materia, aunque ello no supone que la legislación estatal no pueda incidir en determinados aspectos del régimen jurídico de los bingos en virtud de otros títulos competenciales en materias que, instrumentalmente, se relacionan con la actividad de juego y apuestas y casinos. Mas esa proyección no implica habilitación competencial para que el Estado pueda ordenar esta materia.

Tampoco la CAC, al amparo de la competencia mencionada, puede exceder sus límites objetivos para ordenar materias cuya regulación es competencia exclusiva del Estado. Ahora bien, que en las normas autonómicas se citen, incidentalmente, cuestiones cuya ordenación es de competencia estatal no implica que la CAC se ha extralimitado en el ejercicio de sus competencias, siempre que tal cita sea precisa para que la norma alcance su fin regulador, estableciéndose una ordenación del régimen jurídico de los bingos integral, y dichas cuestiones no sean en sí mismas reguladas. Así, lo relevante para determinar la adecuación jurídico-constitucional de la ordenación proyectada no es la cita referencial, sino si se innova el ordenamiento que rige la cuestión afectada cuyo establecimiento es competencia exclusiva del Estado, de modo que, si no hay innovación de aquél, no puede tacharse la cita de inconstitucional por incompetencia material.

Es claro que la ordenación del juego en los bingos tiene puntos de conexión con materia civil, mercantil o laboral, sobre las que el Estado tiene competencia reguladora (art. 149.1. 6, 7 y 8 de la Constitución, CE), pero la lectura de los preceptos del PD no muestra afectación normativa de tales títulos competenciales, por más que la cita de cuestiones incluíbles en ellos, directa o indirecta, sea evidente, pues esta mención no excede, en la generalidad de los casos, la regulación propiamente administrativa del régimen jurídico de los bingos, sin afectar de manera sustantiva el régimen de las sociedades anónimas o de las relaciones jurídico-laborales entre las empresas autorizadas y sus empleados.

2. Por otro lado, desde el punto de vista de adecuación del PD a su Ley de cobertura, ha de concluirse que, observadas las disposiciones proyectadas, éstas se

ajustan al margen normativo autorizado por las correspondientes habilitaciones de dicha Ley a su desarrollo reglamentario.

## IV

El PD reproduce en gran medida la norma reglamentaria que pretende sustituir (Decreto 122/1988). De hecho, son puntuales las modificaciones sustanciales o las innovaciones que se introducen respecto al vigente Reglamento [art. 4; 5.1.4; 6.2.4, segundo párrafo, y 6.2.8; 8.a), c) y h); 10; 11.2.d) y 11.6 y 9; 15.2.1 y 15.4; 18.1; 20.5; 21.2, segundo párrafo; 24; 25.5; 26; 30; 33.2 y 4; 34; 35; 38.2.a); 40.2; 41.3; 44.2; y 47].

Ha de significarse, por otra parte, que algunas de las innovaciones consisten en la supresión de determinados preceptos del Reglamento vigente como, por ejemplo, los concernientes al hecho de que los establecimientos turísticos pudieran ser titulares de salas de bingo, supresión coherente con la regulación de la LJA; o bien, en la introducción en el Proyecto de disposiciones de la propia Ley de cobertura.

Al respecto, se advierte que no es adecuado que la normativa reglamentaria incorpore, sin desarrollo o pormenorización, preceptos de la Ley de cobertura, pues ya los mandatos de que se trata tienen expresión formal en Derecho, autonómico por lo demás. La reproducción sólo se justifica si, a continuación, se efectúa su desarrollo o ejecución, pues, de lo contrario, es perturbadora de la seguridad jurídica, afectándose además al principio de legalidad si la reiteración no es textual (arts. 11.9; 43 a 46 y arts. 4; 10; 28; 38).

Al texto del Proyecto de Reglamento se formulan, además, las siguientes observaciones.

### Art. 2.3.-

Dispone que el régimen de las propinas será, alternativamente, el previsto en el propio Reglamento (art. 25 PD) o "el que será negociado entre la parte empresarial y los trabajadores". Pero no existe tal alternativa, pues lo que dice este art. 25 PD es que el "importe de las propinas será distribuido (...) con arreglo a los criterios fijados por acuerdos entre el personal y la entidad o sociedad titular o la empresa de servicios". La alternativa sería comprensible si

la opción fuera entre la que el propio Reglamento plantea y, por ejemplo, lo que disponga el convenio colectivo del sector.

**Art. 3.-**

Dispone que sólo pueden ser titulares de las autorizaciones las sociedades anónimas y ciertas entidades, que es lo que dice el art. 9.2 LJA. No hace reserva alguna en relación a la posibilidad de que también lo sean establecimientos de hostelería y similares, posibilidad que sí contempla el art. 7.3 LJA, aunque la somete a ciertas condiciones. Debe subsanarse esta omisión.

**Art. 4.3.-**

Cifra una cantidad en euros y consigna su equivalente en pesetas. Práctica que se repite posteriormente en otros preceptos de contenido económico (arts. 6.2.4 y 34.2), pero no en otros (art. 12.1 y 43.1). Por lo demás, a excepción del último art., cuya cuantía viene fijada por el art. 29 LJA, la cantidad debiera ser redondeada.

**Art. 9.2.-**

Es dudosa la corrección de la expresión "unidad administrativa competente", pues la competencia se predica exclusivamente de los órganos, que, en las normas de cabecera del Derecho Administrativo organizativo de la CAC, se distinguen de las unidades administrativas, como puede comprobarse contrastando la definición -en el Decreto 212/1991, de organización de los Departamentos de la Administración Autónoma de Canarias- de las Viceconsejerías, Secretarías Generales Técnicas, Direcciones Generales y Direcciones Territoriales (respectivamente, arts. 9.1; 13.1; 17.1 y 21.1), por un lado, y los Servicios, Secciones y Negociados (respectivamente, arts. 25.1, 3 y 4), por otro.

Tal dicotomía ha desaparecido -sólo en cuanto a la terminología se refiere- en la normativa organizativa estatal vigente, aunque sigue distinguiéndose entre unidades administrativas que son órganos (aquéllas a las que se les atribuyan funciones con efectos jurídicos frente a terceros o cuya actuación tenga carácter preceptivo, de acuerdo con el art. 5.2 de la Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado) y las restantes.

#### **Art. 11.-**

Según el art. 9.1, segundo párrafo, LJA, las únicas máquinas recreativas que se pueden instalar en las salas de bingo son las de tipo B. El art. 11.2.d) PR puede interpretarse que permite instalar máquinas distintas de aquéllas cuando dice que, en la solicitud de autorización, se deberá consignar la "relación del número y tipo de máquinas recreativas a instalar, así como el número de máquinas de tipo B que se prevean van a estar interconectadas". Esta aparente distinción entre un tipo y otro de máquinas se aprecia asimismo en los apartados 6 y 7 del art. 11 PD.

De conformidad con el art. 5.3 LJA, las autorizaciones pueden ser "transmitidas", no "transferidas".

#### **Art. 12.-**

Apartado 2. Es inadecuada la referencia a "la Tesorería de la Consejería competente en materia de economía, hacienda y comercio", pues sólo existe una Tesorería en la Administración de la Comunidad Autónoma, aunque su gestión corresponda a la Consejería de Economía, Hacienda y Comercio (arts. 69 de la Ley 7/1984, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, y 6 del Reglamento Orgánico de dicha Consejería, aprobado por Decreto 338/1995).

Apartado 3. El Consejero es el titular de un órgano de la Administración autonómica (art. 22.1 del Estatuto de Autonomía; arts. 26, 27, 29.1 y 31.1 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, LRJAPC); de ahí la imposibilidad de que se constituya una fianza a favor de la concreta persona que sea el titular de un órgano. Por demás, la cuestión afecta a la relación jurídico-administrativa entre la Administración autonómica y un particular, por lo que la fianza se debe constituir a favor de aquélla y no del Consejero.

Apartado 6. Según el art. 12.1 PD, la única causa de la obligación de constituir esta fianza es la obtención de una autorización de instalación; por consiguiente, la única causa que puede fundamentar una solicitud de devolución de la fianza es la extinción de dicha autorización.

Por ello, para evitar dificultades interpretativas este precepto debe corregirse en el sentido indicado.

**Art. 15.-**

La expresión "subrogación de las autorizaciones", que se utiliza en la rúbrica de este art. 15, y en la de su apartado B), es incorrecta, pues las autorizaciones no se subrogan; se subrogan los sujetos *en* las autorizaciones o, más exactamente, en los derechos y facultades derivados de las mismas y en la posición jurídica del sujeto sustituido.

En el apartado B).2 se establece la subrogación sin la cautela, que se juzga elemental, de que la empresa de servicios que pretende subrogarse cumpla todos los requisitos exigibles de aquél a quien se otorgó la autorización.

Por eso, es necesario excluir la posibilidad de subrogación por la empresa de servicios cuando la extinción se produzca por causa que le sea imputable, como la falta de reposición del importe total de la fianza, cuya constitución le corresponde (art. 12.2), o bien, el cierre por ella de la sala durante más de treinta días sin autorización, aspecto del funcionamiento del que asimismo tendría que responder ante la Administración (art. 19).

**Art. 16.-**

No es correcto decir, como se hace en el apartado 4, que "El procedimiento (...) deberá (...) notificarse".

Esta observación se hace extensiva a los arts. 18.3; 28.1.d), pfo. 2º; y 41, pfo. final.

**Art. 19.-**

La regulación de las responsabilidades laborales exceden del ámbito de competencia de la CAC y, por ende, del Reglamento proyectado, al tratarse de normas laborales cuyo establecimiento es competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.7ª CE).

Así, la responsabilidad laboral de las empresas de servicios y/o de las entidades o sociedades titulares de la autorización no puede concretarse ni delimitarse por normas autonómicas, menos aún las reglamentarias inmediatamente, correspondiéndole hacerlo a la legislación laboral estatal.

**Art. 23.-**

La clasificación *laboral* del personal de las Salas de Bingo es una cuestión que debe ser regulada por la legislación laboral y, por tanto, por la legislación



estatal que es la competente al respecto; es decir, por el Estatuto de los Trabajadores y, de acuerdo con éste, en los Convenios Colectivos que se celebren entre la patronal y los representantes de los trabajadores.

En todo caso, la clasificación profesional del personal de las Salas de Bingo sólo puede desplegar efectos de carácter administrativo y entre las empresas o entidades autorizadas y la Administración, a los fines de la operatividad y eficacia del juego, siempre en el ámbito administrativo y no en el laboral.

Debe suprimirse, por ello, del apartado 3 del art. 23 del PR la referencia que contiene sobre esta cuestión.

En relación con el apartado 1, ha de advertirse que, como se aprecia en el resto del art. y en el art. 24 PD, las categorías de personal son las A y B; no las a) y b).

#### **Art. 25.-**

La complejidad de la determinación de la naturaleza de las propinas hace procedente suprimir del apartado 3 el calificativo "íntegro" en la distribución de su importe, pues éste puede quedar sometido a determinadas deducciones (derivadas de su naturaleza salarial o no), de modo que sería más adecuado señalar que "su importe será distribuido (...)".

#### **Art. 26.-**

Regula la llamada "acreditación profesional"; en puridad, una simple identificación del personal que presta sus servicios en las salas de bingo. El vigente Reglamento habla de "Documentos profesionales" (art. 27), cuyo otorgamiento implica una cierta cualificación profesional. La supresión en el PD de esa referencia no es adecuada en cuanto suponga la inexistencia de cierta cualificación, pues el art. 17.e) LJA remite al Reglamento especial de cada juego que se contemple las "condiciones del personal y de habilitación profesional".

#### **Art. 27.-**

La ubicación del apartado 3 es asistemática, pues la prohibición de la entrada en las salas de bingo a solicitud del propio interesado no tiene que ver con las prohibiciones reguladas en los dos apartados anteriores del propio art. 27, ni con las salas y el personal, que es la materia regulada en el Capítulo IV, que se cierra con este art.

**Art. 28.-**

Incluir en letra b) referencia a prodigalidad.

Se omite el supuesto c) previsto en el art. 29 del vigente Reglamento.

Respecto de la letra e), debe señalarse que en el Reglamento no se establecen condiciones de prohibición de entrada.

En el apartado 1.b), se da a las salas de bingo el tratamiento de sujetos de Derecho, en cuanto receptores o destinatarios de una comunicación, lo que es jurídicamente improcedente.

Similar observación debe formularse al apartado 5.

En el apartado 1.d), pfo. 2º, inciso 2º, se debe indicar expresamente el supuesto de hecho -silencio administrativo- para el que se prevén las consecuencias jurídicas de efecto estimatorio y caducidad.

Similar observación debe formularse en relación con el art. 51.6.

**Art. 37.-**

La expresión "dichos datos", con que finaliza el apartado 1, no se ajusta a la redacción del precepto.

**Art. 43.-**

Quien responde solidariamente de las infracciones en materia de juego cometidas por empleados que prestan servicios en establecimientos de juego son las personas o entidades por cuya cuenta trabajan (art. 30.2 de la LJA), y no, como la lectura de su texto actual podría inducir a creer, "la entidad titular o la empresa de servicios" indistintamente.

**Art. 45.-**

Referencia a "Reglamentos correspondientes" [art. 33.2.a) LJA] sobre infracciones leves y graves.

**Art. 52.-**

La resolución que no ponga fin a la vía administrativa podrá ser *recurrida*, y no recurrible.

## **C O N C L U S I Ó N**

De acuerdo con lo expuesto en los Fundamentos que preceden, el Proyecto reglamentario analizado se ajusta a los parámetros de adecuación jurídica aplicables, particularmente a la Ley 6/1999, de los Juegos y Apuestas, sin perjuicio de las observaciones de diversa índole que se formulan.