



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 510/2007

(Sección 1ª)

La Laguna, a 27 de diciembre de 2007.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Presidencia, Justicia y Seguridad en relación con la *Propuesta de Resolución de revisión de oficio de los actos administrativos de diligenciamiento de los boletines de instalación de máquinas recreativas de la empresa operadora O.C., S.L., en el salón de juegos recreativos sito (...), del término municipal de Arrecife, en la isla de Lanzarote. Carecer de requisitos esenciales (EXP. 483/2007 RO)\*.*

## FUNDAMENTOS

### I

1. Mediante escrito de 19 de diciembre de 2007, el Consejero de Presidencia, Justicia y Seguridad del Gobierno de Canarias solicita por el procedimiento de urgencia, al amparo de los arts. 11.1.D.b), 12.1 y 20.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, Dictamen preceptivo en relación con la Propuesta de Resolución por la que se pretenden revisar de oficio "los actos administrativos de diligenciamiento de los boletines de instalación de máquinas recreativas de la empresa operadora O.C., S.L. en el salón de juegos sito (...), del término municipal de Arrecife, en la isla de Lanzarote".

La urgencia se fundamenta en el hecho de que, habiéndose iniciado de oficio el procedimiento de revisión mediante Orden de 2 de octubre de 2007, está próxima la fecha de su caducidad, de conformidad con lo dispuesto en el art. 102.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC).

Este procedimiento revisor, cuya Propuesta de Resolución ha sido preceptivamente informada por el Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias [art.

---

\* **PONENTE:** Sr. Bosch Benítez.

20.e) del Reglamento del mencionado Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero], concluye con Propuesta que fundamenta la revisión en el art. 62.1.f) LRJAP-PAC, según el cual incurren en vicio de nulidad radical aquellos actos "expresos contrarios al Ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición".

2. En el presente caso, la empresa R.L., S.L., tenía autorización de apertura y funcionamiento, de 10 de julio de 2002, para el local de juegos recreativos en un local preciso; habiéndose diligenciado el 22 de julio de 2002 los boletines de instalación de las máquinas recreativas para el local mencionado. Con posterioridad (4 de septiembre y 4 de octubre de 2006), se diligenciaron dos boletines de instalación de otras tantas máquinas recreativas de la empresa operadora O.C., S.L., para el mismo local de juegos, vulnerando con ello la legislación vigente que dispone que en cada local todas las máquinas deben ser de un mismo operador. Lo que constituye, a juicio de la Propuesta, vulneración de un requisito esencial en el procedimiento de autorización de instalación de máquinas.

3. La ordenación de la revisión de oficio de las disposiciones y los actos nulos se contiene en el art. 102 LRJAP-PAC. Esta revisión de oficio procede contra actos nulos que incurran en alguna de las causas de nulidad del art. 62.1 LRJAP-PAC y que sean firmes en vía administrativa, firmeza que se acredita en las actuaciones, puesto que el diligenciado de los boletines de instalación de máquinas recreativas de la empresa operadora O.C., S.L., ya referidos, pone fin a la vía administrativa.

## II

Con carácter previo, es necesario determinar la naturaleza jurídica del boletín de instalación, que como establece claramente el art. 32 del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar (RMRA), aprobado por el Decreto 162/2001, de 30 de julio, es un documento administrativo por el que se materializa la autorización de instalación de máquinas de los tipos regulados en el citado Reglamento. Por su parte, en el escrito de solicitud de Dictamen se menciona como objeto del mismo los denominados "actos administrativos de diligenciamiento de los boletines de instalación de máquinas recreativas", lo que es cuestionado por el Servicio Jurídico en el sentido de que tales boletines no son actos sino documentos administrativos, pues el acto es *el autorizador de la instalación de las máquinas, que es el que debe ser revisado*.

El Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar distingue entre “autorizaciones de explotación” (art. 31 RMRA), a cuyo procedimiento de obtención se dedican los arts. 33 y 34 RMRA, y el “boletín de instalación” que habrá de obtenerse con arreglo a lo previsto en el art. 35 RMRA. La autorización de explotación habilita para la “explotación de una máquina” (art. 31 RMRA), mientras que el boletín de instalación, que deberá cumplimentarse previamente a “la puesta en funcionamiento de la máquina” (art. 35.1 RMRA), es el documento en el que se hace “constar la localización de la máquina y del establecimiento” (art. 35.1 RMRA). Por eso, como ya se indicó antes, este boletín es el documento administrativo “por el que se materializará la autorización de instalación de máquinas (...) para una empresa operadora por local” (art. 32 RMRA). Si no es así, no se autoriza la instalación de la máquina y no se extiende el boletín. Una cosa es, pues, la autorización de instalación y otra el diligenciado del boletín de instalación. La extensión de este documento exterioriza que la autorización ha sido concedida del mismo modo que otros documentos administrativos es la simple exteriorización de una autorización o licencia. Sin autorización no hay boletín; si hay éste, es que aquella fue concedida.

En definitiva, el derecho no lo crea el documento, sino la autorización de la que el documento diligenciado es prueba.

### III<sup>1</sup>

### IV

1. Entrando ahora en la cuestión de fondo, se inicia el procedimiento de revisión de oficio por considerar que la autorización ya referida es nula de pleno Derecho por estar incurso en la causa de nulidad absoluta prevista en el mencionado art. 62.1.f) LRJAP-PAC.

La Administración considera que se diligenciaron boletines a la empresa operadora O.C., S.L. para el salón de juegos recreativos sito en el Centro Comercial A., (...), del término municipal de Arrecife, de forma indebida, ya que desde el 22 de julio de 2002 se le habían diligenciado a la entidad R.L., S.L. los boletines de instalación de máquinas recreativas para el local señalado, incumpliendo con ello lo dispuesto en el aludido art. 32 RMRA.

---

<sup>1</sup> Texto suprimido al ser mera descripción de hechos y/o trámites.

La Administración sostiene que el incumplimiento se produce porque el precepto citado determina la incompatibilidad de autorizaciones de instalación para más de una empresa por local. Es decir, la norma claramente establece que sólo puede instalar y explotar máquinas recreativas una única empresa operadora en cada local recreativo, siendo éste un requisito esencial para la obtención de la autorización, que en este caso no se da pues se habían diligenciado boletines de instalación a R.L., S.L. anteriormente, continuando los mismos vigentes en la fecha de otorgamiento de autorización a O.C., S.L.

2. Los interesados, que comparten representación legal en este procedimiento revisor, alegan que la actuación administrativa promoviendo este procedimiento revisor se funda en "nuevos criterios de oportunidad u orientación política de la propia Administración", lo que determina una "expropiación forzosa" de derechos sin indemnización, yendo por lo demás contra la práctica seguida hasta entonces de autorizar para el mismo local máquinas recreativas de distintas empresas operadoras y la necesaria reserva de ley para adoptar medidas para las que el Reglamento no es competente, siendo así que a su entrada en vigor tales operadores "ya se encontraban autorizados", no siendo posible que la Administración aplique la restricción con "carácter retroactivo".

Los boletines cuestionables tienen fecha de 4 de septiembre y 4 de octubre de 2006, respectivamente, mientras que el Reglamento que se aplica como Derecho material fue aprobado por Decreto 162/2001, de 30 de julio, y entró en vigor el 23 de agosto de 2001, es decir, *antes de la expedición de los citados boletines*, por lo que les sería perfectamente aplicable. Desde esta perspectiva, la Propuesta de Resolución es conforme a Derecho.

Por otra parte, ninguna de las observaciones efectuadas puede aceptarse. La legalidad vigente ha de aplicarse, aunque ello conlleve un cambio en las posiciones jurídicas de los particulares. No obstante, de acuerdo con lo previsto en el art. 89 LRJAP-PAC, la Administración debe dar adecuada y fundada respuesta en la Propuesta de Resolución a cualquier alegación que lleve a cabo la parte.

3. En el repetido art. 32 RMRA, se establece una condición esencial relativa a las autorizaciones para instalar las máquinas previstas en él, y es que *éstas sólo se pueden otorgar a una empresa operadora por local*, siendo el precepto claro y preciso en cuanto a esta exigencia.

Por lo tanto, en este supuesto y a la vista de lo hasta ahora expuesto, la Propuesta de Resolución objeto de este Dictamen es conforme a Derecho, siendo

posible la revisión de oficio de los actos administrativos indicados, ya que estos incurrir en la causa de nulidad establecida en el 62.1.f) LRJAP-PAC, puesto que la entidad O.C., S.L. ha adquirido un derecho careciendo de los requisitos esenciales para ello.

Los requisitos exigidos con ocasión de un determinado procedimiento pueden ser o no esenciales, lo que obliga en cada caso a precisar el grado de esencialidad siempre de forma restrictiva, de modo que la ausencia de los que poseen tal calidad viciaría todo el procedimiento desde su acto fuente originario: La solicitud del derecho; en este caso, la de autorización de los boletines de instalación de las máquinas recreativas.

Como se expuso con anterioridad, el vigente art. 32 RMRA dispone con claridad que el boletín "materializará la autorización de instalación de máquinas de los tipos regulados para una empresa operadora *por local*", obligación que se inserta en el precepto que define la naturaleza del boletín y no en el que regula el procedimiento para su obtención (art. 35 RMRA). Es decir, que no se trata de un requisito administrativo más, sino que se está en presencia de un requisito esencial sin el cual los demás carecen de sentido. Desde esta perspectiva, se trata de un requisito esencial a los efectos del procedimiento de revisión de oficio cuya Propuesta se dictamina.

## C O N C L U S I Ó N

Se dictamina favorablemente la declaración de nulidad del diligenciamiento de los boletines de instalación en los que se materializan las autorizaciones de explotación de máquinas recreativas de la empresa operadora O.C., S.L. (...), del término municipal de Arrecife, en la isla de Lanzarote, siendo conforme a Derecho la Propuesta resolutoria que la contiene.