



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 6 5 / 2 0 0 9

(Pleno)

La Laguna, a 5 de febrero de 2009.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 85/2002, de 2 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Juego del Bingo en la Comunidad Autónoma de Canarias (EXP. 577/2008 PD)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. Al amparo del art. 11.1.B.b) en relación con el art. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias se solicita, por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, Dictamen preceptivo sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento del Juego del Bingo, en desarrollo de la Ley 6/1999, de 26 de marzo, de los Juegos y Apuestas (LJA), con derogación del Decreto 85/2002, de 2 de julio, hoy vigente, que aprobó el Reglamento del Juego del Bingo que el PR sometido a consideración de este Consejo pretende sustituir.

Si bien en el escrito de solicitud de Dictamen, del Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, de fecha 26 de diciembre de 2008, con fecha de entrada en este Consejo el 29 de diciembre de 2008, la misma se refiere al Proyecto de Decreto que "modifica el Decreto 85/2002", del propio título del Proyecto de Decreto remitido y de la disposición derogatoria que contiene, se deduce con claridad que, si bien aborda la regulación de nuevas modalidades de juego, (prima de bingo y bingo acumulado interconectado) e incide en algunos aspectos conexos que comporta la nueva regulación, prácticamente se está proponiendo un nuevo Reglamento a modo de *texto refundido* del texto vigente.

* **PONENTE:** Sr. Lazcano Acedo.

2. En cuanto a la tramitación del procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto, constan, además del certificado del Acuerdo gubernativo de solicitud del Dictamen respecto al Proyecto de Decreto que el Gobierno de Canarias tomó en consideración en su sesión de 23 de diciembre de 2008 (art. 50 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias), los siguientes informes: de 1 de agosto de 2008, del Director General de Administración Territorial y Gobernación de la Consejería de Presidencia Justicia y Seguridad, sobre el acierto y la oportunidad del proyecto, y Memoria económica de idéntica fecha (art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias); de 3 de noviembre de 2008, de contestación a las observaciones realizadas por la Inspección General de Servicios en informe de 30 de octubre de 2008; de 9 de diciembre de 2008, de la Secretaría General Técnica de la propia Consejería, sobre su legalidad [art. 44 de la citada Ley 1/1983 y art. 15.5.a) del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de Organización de los Departamentos de la Administración Autónoma de Canarias]; de 6 de octubre de 2008, de la Dirección General del Servicio Jurídico [art. 20.f), en relación con el 22.1.a) del Decreto 19/1992, por el que se aprueba su Reglamento de Organización y Funcionamiento]; de 16 de octubre de 2008 y de 5 de noviembre de 2008, 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 3 de octubre de 2008, de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad [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 14 de noviembre de 2008, mediante el que se informa el Proyecto de Decreto [art. 37.a) LJA].

Además, obran: informe de impacto por razón de género, de fecha 28 de octubre de 2008 [art. 24.1.b) de la Ley 50/1997, en la redacción dada por la Ley 30/2003, en relación con la disposición final primera de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno], así como Informe de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, de 18 de diciembre de 2008 [art. 1 del Decreto 80/1983, de 11 de febrero de 1983, por el que se constituye la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, para realiza tareas preparatorias del Gobierno].

II

1. En cuanto que el Proyecto de Decreto que se pretende aprobar deroga el Decreto 85/2002, de 2 de julio, "por el que se aprueba el Reglamento del Juego del Bingo en la Comunidad Autónoma de Canarias", que en fase de proyecto fue dictaminado por este Consejo Consultivo (DCC 64/2002), se reiteran las consideraciones entonces realizadas respecto al marco normativo de referencia.

Se decía en aquel Dictamen: *"El Proyecto de Decreto 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 Proyecto de Decreto 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.

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”.

2. Así mismo, en relación con la cobertura competencial, reiteramos lo expresado en el Dictamen 64/2002: *“La Comunidad Autónoma de Canarias 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 Comunidad Autónoma de Canarias, 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 Comunidad Autónoma de Canarias 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.

Por otro lado, desde el punto de vista de adecuación del Proyecto de Decreto 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”.

El Proyecto de Decreto que se analiza y se dirige a introducir una modificación puntual en el Reglamento vigente, tiene naturaleza ejecutiva y requiere informe preceptivo de este Consejo.

III

1. El nuevo Reglamento responde a distintas necesidades detectadas por el transcurso del tiempo, lo que se concreta en los siguientes extremos: que la autorización se realice mediante concurso público, se amplían los plazos, se aumenta el régimen de publicidad en las salas de bingo al permitir el patrocinio y la promoción, se dejan los efectos del silencio a lo legalmente procedente en cada caso, se introducen nuevas modalidades de juego, se regula la suspensión temporal de la autorización, previendo sus efectos, y se incorporan las exigencias del Código Técnico de Edificación, aprobado por R.D. 314/2006, de 17 de marzo.

Esta norma obedece, según el informe de acierto y oportunidad, a la necesidad de mejora en las actuaciones en el sector del juego del bingo. *“Así, la modificación del art. 7 responde a la necesidad de que las autorizaciones se adjudiquen por el sistema de concurso público a fin de garantizar la libre concurrencia y el interés público en este tipo de autorizaciones. EL art. 16 (...) regula las modificaciones de las autorizaciones, entre las cuales se encuentra la suspensión del funcionamiento de la sala de bingo. Dada la necesidad de limitar la suspensión de las salas de juego del bingo temporalmente, así como, en estos casos, el depósito del bingo acumulado, ha motivado la conveniencia de modificar en este aspecto el vigente Reglamento del Juego del Bingo. La modificación de los arts. 33, 34 y 35 vienen derivadas de una petición del sector en base a una dinamización del juego del bingo acorde con el resto del territorio nacional. La modificación de las condiciones de las salas de bingo va destinada a una mejor resolución de las múltiples reclamaciones formuladas en las salas y a fin de dilucidar de forma justa las incidencias que surjan en las mismas”.*

2. En cuanto a la estructura del Proyecto de Decreto, es la siguiente: una breve Exposición de Motivos y un único artículo por el que se aprueba el Reglamento del Juego del Bingo, en los términos del Anexo que se acompaña. Este Anexo comienza exponiendo un índice de la estructura del Reglamento, a la que nos remitimos.

Por otra parte, consta el Proyecto de Decreto de una disposición transitoria única, relativa al destino de las cantidades de bingo acumulado; una disposición adicional única, por la que se modifica el Reglamento de homologación del material del juego y de organización y funcionamiento del Registro del Juego de la Comunidad Autónoma de Canarias, aprobado por Decreto 42/1998, de 2 de abril, arts. 7 (introducción de la Sección VII. Entidades Gestoras del bingo acumulado interconectado) y 23 (solicitud de inscripción en el Registro de Prohibidos de Acceso al juego en las salas de bingo); una disposición derogatoria única en la que se deroga el Decreto 85/2002 y cuantas disposiciones de igual o menor rango que se opongan al presente Proyecto de Decreto; y dos disposiciones finales, la primera relativa a las normas de desarrollo del Proyecto de Decreto y la segunda, a su entrada en vigor.

Finalmente, se completa el Proyecto con cuatro Anexos: Condiciones técnicas de los locales destinados a salas de bingo (I), Libro de Inspección de juegos (II), Libro de reclamaciones (III), y Condiciones técnicas de la infraestructura del bingo acumulado interconectado (IV).

3. Del mismo modo que ocurriera en relación con el Decreto 85/2002, por el que se aprobaba el vigente Reglamento del Juego del Bingo, el Proyecto de Decreto que nos ocupa viene también a reproducir en su mayoría la norma reglamentaria que pretende sustituir, como se ha indicado, por lo que se soslaya el examen de las regulaciones incorporadas que constituyen mera reproducción de las actualmente existentes, en aras de evitar la crítica a disposiciones normativas materialmente vigentes en la actualidad; por otra parte, citamos lo expuesto en el Dictamen 64/2002:

“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. 149.1.6ª, 7ª y 8ª de la Constitución, CE), pero la lectura de los preceptos del Proyecto de Decreto no muestra afectación normativa de tales títulos competenciales, por más que la cita de cuestiones incluibles 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”.

IV

1. Tanto el aumento de los plazos como la no determinación de los efectos del silencio fueron objeto de observaciones por el informe de la Inspección General de Servicios, de 30 de octubre de 2008; entendemos adecuada la modificación, dada la argumentación vertida por la Dirección General de Administración Territorial y Gobernación, en su informe de 3 de noviembre de 2008, de manera que el aumento de los plazos supone una mayor garantía, ante la realidad que se venía generando con los plazos existentes, más susceptibles de incumplimiento. Asimismo, en relación con los efectos del silencio, se elude la imposición del positivo, pues, pudiendo ser también negativo la norma proyectada es consecuente dejando el efecto del silencio a lo que corresponda en cada caso según lo previsto en la ley.

2. Arts. 22 y 23.

En relación con los arts. 22 y 23, debe tenerse en cuenta lo expresado en el Dictamen 64/2002 respecto a que tienen efecto exclusivamente administrativos y no laborales destinado a los fines de la operatividad y eficacia del juego.

3. Arts. 34 y 35.

Respecto a estos dos artículos (Art. 34: Antes: "Premios de bingo acumulado"; ahora: "Premios de prima de bingo". Art. 35: es novedad todo su contenido), es de objetar su extensión, lo que conlleva oscuridad en el entendimiento de su contenido, por lo que, en especial el art. 35, su contenido debe ser objeto de distribución en distintos artículos, ya no sólo porque su extremada extensión no es acorde con los principios de la técnica normativa sino porque, a efectos prácticos, el desglose en varios artículos es lo procedente para su adecuada claridad y entendimiento, lo que exige la seguridad jurídica.

En cuanto al art. 35.1.5.b) segundo párrafo y c), al referirse a la extracción de bolas y al orden máximo establecido, debe referirse al apartado 1 y no al 2 del apartado I.

Entendemos que se debió haber aprovechado esta Propuesta de Resolución para corregir defectos del texto vigente respetado.

CONCLUSIÓN

El Proyecto de Decreto 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 efectuadas en el Fundamento IV.