



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 133/2009

(Pleno)

La Laguna, a 1 de abril 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 57/1986, de 4 de abril, por el que se aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas autorizado en Canarias (EXP. 115/2009 PD)**.

FUNDAMENTOS

I

1. Por escrito de 6 de marzo de 2009 (R.E. del 9), el Presidente del Gobierno de la Comunidad Autónoma solicita, en aplicación del art. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo, y con carácter preceptivo, citándose al efecto el art. 11.1.B.b) de dicha Ley, Dictamen de este Organismo sobre el Proyecto de Decreto arriba referenciado.

Al escrito de solicitud se acompaña certificación del Acuerdo del Gobierno, adoptado el 3 de marzo de 2009, por el que se toma en consideración el Proyecto de referencia y se dispone que se recabe su Dictamen.

Asimismo, se acompaña el expediente correspondiente al procedimiento de elaboración del Proyecto, a dictar en ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno, atribuida a éste en los arts. 15.2 del Estatuto de Autonomía (EAC) y 33 de la Ley autonómica 1/1983, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, sin perjuicio de que, además y en lo que a la materia concernida respecta, el art. 18.2 y 3 de la Ley 6/1999, de 26 de marzo, de los Juegos y Apuestas en Canarias (LJA), dispone que corresponde al Gobierno "catalogar éstos y determinar las características técnicas de los tipos de materiales de juego y de sus instrumentos autorizables en Canarias".

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

* **VOTO PARTICULAR:** Sr. Millán Hernández.

2. Ha de tenerse en cuenta, en orden a determinar la aplicabilidad al caso del antes citado art. 11.1.B.b) de la citada Ley 5/2002 y, por tanto, la preceptividad de la solicitud de Dictamen en este supuesto y, consiguientemente, la procedencia de elaborarlo y emitirlo, que la Comunidad Autónoma de Canarias tiene competencia en esta materia, en virtud del título competencial recogido en el art. 30.28 EAC, calificada de "exclusiva", excepto para las apuestas mutuas deportivo-benéficas.

En esta específica materia corresponden a la Comunidad Autónoma de Canarias las funciones normativas, tanto legislativas como reglamentarias, y las ejecutivas, pudiendo ordenarla íntegramente mediante leyes y reglamentos autonómicos. Y ello sin perjuicio de que, en el ejercicio de su competencia y, por tanto, al establecer esta ordenación, la Comunidad Autónoma de Canarias tenga ciertos límites derivados de títulos competenciales o normas estatales con incidencia en tal materia que han de respetarse, determinándose tales límites en función del carácter o alcance de dichos títulos y normas que constitucionalmente proceda (art. 149.1.7ª, 8ª, 13ª, 14ª y 18ª de la Constitución, en particular), según este Organismo ha advertido en Dictámenes emitidos en la referida materia.

3. Precisamente, la cuestión a dilucidar primeramente es si, en efecto, resulta aplicable al caso el art. 11.1.B.b) de la citada Ley 5/2002, siendo por consiguiente preceptiva tal solicitud y obligada para el Consejo Consultivo la realización de su función consultiva al respecto, teniéndose en cuenta que aquél dictaminará "sobre Proyectos de Reglamento de ejecución de leyes autonómicas, de desarrollo de normas básicas del Estado y, en su caso, de normas de la Unión Europea". Aunque también, no siendo este el caso y no citándose lógicamente este precepto en el escrito de solicitud [11.1.B.c) de la citada Ley 5/2002], sobre Proyectos de disposiciones reglamentarias en materia de Régimen Económico-Fiscal (REF) de Canarias.

En relación con ello, cabe recordar que, como se puso de manifiesto en las sesiones del Pleno de este Organismo en las que se debatió la admisión de la solicitud, fue opinión mayoritaria que este asunto presentaba características similares a otros en los que se solicitó Dictamen sobre Proyectos de Reglamento a aprobar, al tener el mismo fin que aquél que ahora nos ocupa y preverse en un precepto legal con idéntico contenido que el ahora aplicado, de modo que la solución debería ser en principio la misma; es decir, la inadmisión de la solicitud, máxime, cabría añadir ahora, cuando el objeto formal del Dictamen, por explícita previsión de

la Ley del Consejo Consultivo, no es el Decreto de aprobación del Reglamento a establecer, sino fundamentalmente éste.

Sin embargo, finalmente se acordó admitir a trámite la solicitud por mayoría, sin perjuicio de apuntarse que el contenido del Dictamen a emitir podría estar limitado, en su caso, a un pronunciamiento sobre la cuestión antedicha y, además y eventualmente, sobre la correcta aplicación que ha efectuado el Gobierno del art. 18.2 y 3 LJA a la vista del contenido normativo del Proyecto reglamentario adjunto, en la línea de los acuerdos adoptados en los casos precedentes, utilizándose no obstante en esta ocasión esta vía en garantía del Gobierno actuante y para mayor publicidad de la doctrina de este Organismo.

II

1. Pues bien, a la luz de los diversos informes evacuados por Letrados del Consejo Consultivo en este caso, de las actuaciones de este Organismo precedentes a las que se ha hecho referencia en el Fundamento anterior, produciéndose varios Acuerdos de inadmisión debidamente informados y fundamentados, pero también teniéndose en cuenta las que han realizado otros Organismos consultivos en esta misma materia y asunto, ha de reiterarse que, por las razones que seguidamente se expondrán, no es preceptiva la solicitud de Dictamen sobre la regulación reglamentaria proyectada por la que se aprueba el Catalogo de Juegos y Apuestas y las otras cuestiones mencionadas en el art. 18.2 y 3 LJA, que se pretende aprobar mediante el Proyecto de Decreto remitido junto a la solicitud.

En primer lugar, la referida ordenación -admitiendo que se tratara de una regulación propiamente jurídica, aun cuando sus normas sean orgánicas o técnicas, según resulta del tenor de la propia norma legal de aplicación- no es un Reglamento de desarrollo de normas básicas estatales, de acuerdo con lo antes expuesto sobre la competencia autonómica ejercitada, ni, evidentemente, de normas eurocomunitarias, así como tampoco es una disposición en materia de REF, ajena por completo a la aquí regulada. Y, en fin y como se verá, no es un Reglamento de ejecución de Ley autonómica, en la inteligencia del término técnicamente adecuada y constitucionalmente procedente, en particular de la Ley 6/1999 y, más concretamente, de su art. 18.2 y 3.

Consecuentemente, no siendo obligatorio solicitar el ejercicio de la función consultiva, no procede que se realice ésta sobre el fondo del asunto; esto es, no es

pertinente que se produzca el control previo de adecuación jurídica en que consiste técnicamente aquélla, y que se plasma en el correspondiente pronunciamiento con forma de Dictamen sobre el Proyecto reglamentario del que se trata.

2. En efecto, la normativa analizada no es ninguno de los Reglamentos de desarrollo de los preceptos de la Ley 6/1999 que ella misma contempla (disposición final primera y art. 17), a aprobar en cumplimiento de estos preceptos para complementar y pormenorizar con su normativa de rango secundario las previsiones de la Ley hasta completar la ordenación sustantiva en la materia iniciada legalmente. No sólo, como es obvio, el general que pueda dictarse al efecto, sino también los especiales que regulan específicamente cada clase de juego, teniendo tanto uno como los otros su concreto y exclusivo ámbito normativo, sin haber sustituciones, contradicciones o solapamientos entre ellos, pero presentando todos similar naturaleza técnica y finalidad reguladora.

Sin embargo, distinto es el caso de la actuación prevista en el art. 18.2 y 3 LJA. Así, aun cuando deba realizarla el Gobierno y, por tanto, proceda efectuarla por Decreto, resulta patente que, pese a suponer el establecimiento de previsiones o reglas relativas al Catálogo del que se trata -determinando cuáles son los juegos y apuestas autorizados y definiendo las características técnicas de los mismos o en qué consisten o como funcionan desde esta perspectiva, incluyendo definiciones, medios y personal- con ello no se desarrolla efectivamente precepto alguno de la Ley 6/1999, en particular los del citado art. 18.2 y 3, ni tampoco siquiera los Reglamentos ejecutivos de ésta antes indicados.

En realidad, siendo incuestionable que esta competencia gubernativa legalmente fijada ha de ser respetada, en tiempo y objeto, por el propio Gobierno al establecer el desarrollo sustantivo de la Ley mediante la aprobación de un Reglamento general de la misma o de los Reglamentos especiales o específicos de cada juego y apuesta, lo que se produce es la pura y directa aplicación por el Gobierno del precepto en cuestión. Esto es, por concreta orden de la Ley, el Gobierno puede y debe aprobar por Decreto el Catálogo y las características técnicas de los juegos y apuestas, con carácter necesario e inevitablemente técnico o, si se prefiere, organizativo e instrumental.

En resumidas cuentas, no procede en este contexto confundir Reglamento ejecutivo y Reglamento autónomo. Esto es, no cabe mantener una inteligencia extensiva del calificativo ejecutivo respecto al Reglamento para incluir tanto el que desarrolla y complementa una ley o algunas de sus previsiones, estando conectado a

ella en fundamento, límites y objeto o alcance, como el autónomo, cuya conexión se concreta tan solo en su fundamento, sin perjuicio del respeto en su establecimiento a la regulación primaria con incidencia en la materia.

III

No obstante, se puede argumentar que la opinión sostenida por este Organismo y razonadamente expuesta en el Fundamento anterior no es la seguida generalmente en esta cuestión por la mayoría de los Organismos consultivos, tanto el Consejo de Estado, como otros Consejos Consultivos.

Y es que, en efecto, algunos Consejos Consultivos consideran preceptiva la solicitud de Dictamen sobre Proyectos como el que aquí nos ocupa, en cuanto entienden que son reglamentos que se aprueban en ejecución de la ley autonómica correspondiente; lo que supone que, como presupuesto, se asume un concepto amplio de Reglamento *ejecutivo* o una inteligencia extensiva de la *ejecución de la ley*. Es decir, que son equivalentes *desarrollo y cumplimiento o aplicación de un precepto legal* y que basta una previsión en la ley de actuación normativa del Gobierno para que ésta se plasme en un Reglamento ejecutivo, especialmente y como motivo adicional si tiene efectos externos a la Administración, aunque tal previsión sea deslegalizadora y no contenga ordenación sustantiva.

Sin embargo, esta opinión no puede compartirse porque no se estima técnicamente correcta, ni ajustada al Ordenamiento Jurídico aplicable, en su fundamento y conclusión. Así, ante todo ha de insistirse en que un Reglamento propiamente ejecutivo es aquel que desarrolla preceptos, todos o algunos, de la Ley que ejecuta, siendo su finalidad completar la regulación en ellos contenida; servir en definitiva de *complemento indispensable* de la Ley, desde el punto de vista normativo.

Por eso, no puede serlo no sólo el que quepa dictarse constitucional y estatutariamente sin ley previa, sino tampoco el que, por deslegalizarse la ordenación de cierta cuestión por decisión del propio Legislador que lo mandata - remitiendo su establecimiento en su integridad al Gobierno o a la Administración- no puede desarrollar precepto alguno, ni completar ninguna ordenación legal, incluida la norma que dispone esas decisión y remisión, única conexión con la ley, de modo que no hay marco o referente sustantivo en la ley que la contiene para controlar la

adecuación al mismo de la normativa reglamentaria que se establezca en su aplicación.

De cualquier modo, resulta incluso controvertible que el supuesto que nos ocupa pueda considerarse un Reglamento autónomo en el sentido expuesto, y no un mero acto de ejecución de la Ley. No se opone por lo demás a esta consideración que el Catálogo deba aprobarse como Decreto, puesto que por Decreto no se aprueban solamente normas reglamentarias, de conformidad con nuestro Ordenamiento Jurídico.

Consecuentemente, desde una perspectiva de control, en particular preventivo y propio de la función consultiva, el análisis de adecuación jurídica a efectuar sobre el Reglamento autónomo, cuyo establecimiento es con frecuencia imperativamente exigido por la Ley, no puede referirse a la regulación sustantiva de ésta, inexistente, sino que a lo sumo habría de limitarse al cumplimiento por el Gobierno, o por la Consejería habilitada del mandato legal que prevé la deslegalización y ordena su actuación normativa. Pero ello no implica el control de adecuación jurídica de la normativa a establecer, sino del acto que la aprueba, con forma de Decreto o de Orden, en cuanto se ajusta o no a los términos del precepto que se aplica, sin confundir dicho *acto* con tal *normativa*.

IV

En todo caso, cabe señalar la corrección del informe emitido por el Servicio Jurídico sobre el Proyecto del que se trata, considerándolo globalmente conforme a Derecho, pues, visto el texto del mismo, incluido su Anexo, ha de afirmarse la adecuación jurídica del acto con forma de Decreto a dictar en cuanto se ajusta a los preceptos legales aplicables, recogidos en el citado art. 18.2 y 3 LJA. En definitiva, se trata del inventario de aquellos juegos cuya práctica puede ser autorizada, siendo requisito para su autorización que estén contenidas en el Catálogo las modalidades que, con carácter de mínimas, enumera el art. 16 LJA.

Además, y no obstante, examinada la regulación del indicado Anexo, no se aprecia que la misma desconozca o vulnere normas legales con eventual incidencia en la materia, autonómicas o estatales, por la condición de exclusiva, aunque matizadamente como se expuso ya, de la competencia autonómica ejercitada y habida cuenta su carácter, objeto y finalidad.

Sin embargo, cabe observar que la denominación de los juegos que se hace en el Artículo Único. Uno PD debiera coincidir con la que se hace luego en el contenido el

Catálogo. A título de ejemplo, el apartado I.A).3 del art. 1 del Decreto 57/1986, que se modifica, menciona "El Punto Banca", que en la página 22 de aquél se denomina "EL PUNTO Y LA BANCA"; el apartado I.B).1, en relación con la página 50 del mismo, "El Bacarrá o Chemin de fer" vs. "BACARRÁ, CHEMIN DE FER O FERROCARRIL".

C O N C L U S I Ó N

No obstante lo expresado en el Fundamento IV, conforme al art. 11.1.B.b) de la Ley del Consejo Consultivo se considera que no es preceptiva la solicitud de Dictamen al respecto, según se razona en los Fundamentos II y III.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL CONSEJERO DON CARLOS MILLÁN HERNÁNDEZ AL DICTAMEN 133/2009, DEL CONSEJO CONSULTIVO DE CANARIAS, EMITIDO EN RELACIÓN CON EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL DECRETO 57/1986, DE 4 DE ABRIL, POR EL QUE SE APRUEBA EL CATÁLOGO DE JUEGOS Y APUESTAS AUTORIZADO EN CANARIAS, EXP. 115/2009 PD.

I

La discrepancia con el Dictamen aprobado por mayoría se refiere al carácter no preceptivo que se atribuye a la solicitud cursada por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, en relación con el proyecto de Decreto que modifica el Decreto 57/1986, de 4 de abril, por el que se aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas autorizados en Canarias, y a la conclusión de que no procede ejercer la función consultiva sobre el fondo del asunto, al estimarse que las normas del Proyecto de Decreto por el que se modifica el citado Decreto 57/1986, son normas orgánicas o técnicas (¿?), como si se tratara de lo mismo, que las normas orgánicas se refieren a aspectos organizativos y normativos *ad extra*, mientras que las normas técnicas aluden a cuestiones diferentes de las organizativas.

El carácter no preceptivo del Dictamen se apoya en el argumento de que la normativa que se pretende aprobar no constituye ninguno de los Reglamentos de desarrollo de los preceptos de la Ley 6/1999 (disposición final y art. 17), pretendiendo separar, por un lado, las reglamentaciones especiales -a las que se refiere el art. 17 LJA- y la habilitación reglamentaria general -que permite al Gobierno dictar cuantas disposiciones reglamentarias considere precisas en el desarrollo de la Ley (disposición final)- de la potestad reglamentaria del Gobierno,

por otro lado, de catalogar los juegos y apuestas, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 18.2 LJA.

Según la argumentación del Dictamen mayoritario del Pleno, la Ley de Juegos de Canarias contempla tres tipos de Reglamento: los especiales para cada juego (art. 17), el general, derivado de la disposición final de la ley y, por último, las normas reglamentarias para la aprobación del Catálogo que contempla el art. 18.2. De tal premisa se obtiene la conclusión de que tanto la potestad reglamentaria general del Gobierno para desarrollar la Ley de Juegos y Apuestas como también las reglamentaciones especiales que regulan específicamente cada clase de juegos “tienen tanto uno como los otros su concreto y exclusivo ámbito normativo y que no caben sustituciones, contradicciones o solapamientos entre ellos”. En otros términos más claros, para el Dictamen mayoritario, tanto las reglamentaciones especiales de cada juego como la potestad reglamentaria general se configuran como compartimentos estancos y de diferente naturaleza de la potestad reglamentaria del Gobierno derivada del art. 18.2 LJA, cuando establece “las reglas relativas al Catálogo, determinando cuáles son los juegos y apuestas autorizados, definiendo sus características técnicas o en qué consisten -se identifica erróneamente las características técnicas de los tipos de materiales de los juegos y de sus instrumentos (art. 18.3) con la diferente regulación relativa al Catálogo-, definiendo medios, etc., porque no se desarrolla ningún precepto de la Ley 6/1999 y por lo tanto no se limita a aplicar un precepto con carácter técnico (¿?) o si se prefiere -añade el Dictamen mayoritario- organizativo e instrumental”. Finalmente, se concluye manifestando: “En resumidas cuentas, no procede en este contexto confundir Reglamento ejecutivo y Reglamento autónomo. Esto es, no cabe mantener una inteligencia extensiva del calificativo ejecutivo respecto al Reglamento para incluir el que desarrolla y complementa una ley o algunas de sus previsiones, estando conectado a ella en fundamento, límites y objeto o alcance, como el autónomo, cuya conexión se concreta tan sólo en su fundamento”.

El texto expuesto tampoco clarifica la diferencia existente entre Reglamentos ejecutivos y Reglamentos independientes (término que consideramos más apropiado que el de “autónomo”, para evitar no confundirlos con los llamados reglamentos autonómicos). Se pretende definir el Reglamento ejecutivo con los siguientes términos: “Ante todo ha de insistirse en que un Reglamento propiamente ejecutivo es aquél que desarrolla preceptos, todos o alguno, de la ley que ejecuta, siendo su finalidad completar la regulación en ellos contenida”, por lo que -añade- “no puede serlo el que pueda dictarse sin ley previa (¿?) (que no es el caso que nos ocupa, por

cuanto el Catálogo de Juegos y Apuestas está previsto en la Ley) ni tampoco el que, por deslegalizarse la ordenación de cierta cuestión por decisión del Legislador, remite su establecimiento al Gobierno o a la Administración". (Tampoco concurre deslegalización alguna, ni se explica cómo se produce.) Y añade que resulta controvertible que se trate -en el supuesto que nos ocupa- de un Reglamento autónomo y no de un mero acto de ejecución de la ley.

II

Expuestas sucintamente las cuestiones principales y dentro de los límites de la escasa precisión de la motivación del Dictamen mayoritario del Pleno del Consejo Consultivo, pasamos a formular las razones de nuestra discrepancia. No compartimos el criterio que se pretende sostener de que la Ley 6/1999, de 26 de marzo, contemple tres supuestos Reglamentos distintos, dos de carácter ejecutivo y uno de naturaleza autónoma, es decir, reglamento independiente, este último al amparo del art. 18.2, que permite al Gobierno -mediante norma reglamentaria- aprobar el Catálogo de Juegos y Apuestas. Por el contrario, el art. 16 de la citada Ley 6/1999 establece que sólo serán autorizados en la Comunidad Autónoma de Canarias los juegos y apuestas incluidos en el mencionado Catálogo, que deberá incorporar como mínimo las modalidades que se enumeran en dicho artículo. El art. 16 LJA enumera, por lo tanto, las diversas modalidades que, como mínimo, se autorizarán y permite en el art. 18 que el Gobierno determine el inventario dentro de las previsiones legales y establezca las modalidades de juegos, así como los elementos precisos para su práctica, las reglas esenciales para su desarrollo y sus limitaciones, es decir, la regulación detallada de naturaleza sustantiva de los diversos juegos y apuestas que deben figurar en el Catálogo y no en la reglamentación especial de cada juego.

Por su parte, el art. 17 LJA, cuando se refiere a las reglamentaciones especiales de los juegos y apuestas, exige como presupuesto que los juegos y apuestas estén previamente incluidos en el Catálogo, por lo que existe adecuación y conexión lógica y evidente entre los arts. 16, 17 y art. 18.2 LJA.

Estos preceptos legales y su normativa reglamentaria de desarrollo son complementarios. El Catálogo (art. 18.2 LJA) determina el inventario de los juegos y apuestas que pueden autorizarse, como instrumento básico para la ordenación de los juegos y apuestas: definiéndolos, estableciendo sus elementos esenciales, concretando el personal, competencia, combinaciones, normas de apuestas, etc.; es decir, estableciendo las diversas modalidades, límites y reglas básicas de cada juego

o apuesta. Mientras que las reglamentaciones especiales, a las que se refiere el art. 17 LJA, incorporan a las reglas básicas establecidas en el Catálogo otros aspectos dinámicos necesarios para la práctica de los juegos y apuestas: los que se refieren al procedimiento de autorización, régimen de personas físicas o jurídicas que pueden ser adjudicatarias de las autorizaciones, condiciones de los establecimientos de juego y del personal, habilitación profesional, desarrollo del régimen de infracciones y sanciones, etc. Lo que pone de relieve la falta de soporte argumental del Dictamen mayoritario de pretender aislar las diversas ordenaciones reglamentarias con la única finalidad de atribuir a unas normas jurídicas naturaleza de Reglamento ejecutivo y a otras carácter de Reglamento independiente. Todos estos Reglamentos, por el contrario, son ejecutivos de la Ley de Juegos y Apuestas, teniendo vocación expansiva y universal la potestad derivada de la disposición final de la Ley que autoriza al Gobierno de Canarias para dictar las disposiciones reglamentarias correspondientes en desarrollo de la citada ley, que comprende también la reglamentaria para aprobar el Catálogo de los Juegos y Apuestas cumpliendo, como se ha expuesto, una función esencial en la Ley 6/1999.

Por otro lado, la interpretación de "Reglamento ejecutivo" que realiza el acuerdo mayoritario es excesivamente restrictiva: todo reglamento administrativo es norma jurídica escrita con rango inferior a la ley dictada por una Administración pública. El Reglamento ejecutivo, que la doctrina tradicional denominaba "Reglamento de ley", es aquél que determina el casuismo de desarrollo que exige una determinada ley que lo ha previsto, completándola y desarrollándola mediante una serie de disposiciones necesarias para su ejecución. El Reglamento ejecutivo, por lo tanto, está directa y concretamente vinculado a la ley, a un artículo o artículos de la ley, y se caracteriza -como señala el Tribunal Supremo (Sentencia 15 de julio de 1996)- por dictarse como ejecución o consecuencia de una norma de rango legal que lo acota al sentar los criterios, principios o elementos esenciales de la regulación pormenorizada que posteriormente ha de establecer el Reglamento en colaboración con la ley. Y, en segundo lugar, se requiere que el Reglamento que se expida en ejecución de una norma legal innove en su desarrollo el Ordenamiento Jurídico. O la Sentencia del Tribunal Supremo más reciente, de fecha 10 de julio de 2001, que señala: "Puede ir más allá de ser un puro ejecutor de la ley, a condición de que el comportamiento de la Administración sea acorde con la Constitución y con el resto del Ordenamiento Jurídico". O la de 29 de enero de 2008, cuando reconoce que a través de estos Reglamentos "se participa en la conformación del Ordenamiento Jurídico, desarrollando y complementando las previsiones de la ley".

Son Reglamentos independientes, por el contrario, los que reglamentan la organización administrativa o doméstica de la Administración. No completan ni desarrollan ley previa alguna. Como ha expuesto el Tribunal Supremo (S. 11 de abril de 1981), el Reglamento independiente sólo es admisible, tras la Constitución, en el ámbito interno "con fines puramente organizativos o en el marco de las relaciones de sujeción especial, no cuando regula abstractamente derechos y obligaciones de los ciudadanos en situaciones de sujeción general".

Aplicando lo expuesto al Proyecto de Decreto sobre el que se solicita Dictamen, se obtiene la conclusión de que el Reglamento de modificación del Decreto 57/1986, de 4 de abril, propuesto, dando nueva redacción a los arts. 1 y 2 y sustituyendo el anexo actual del citado Decreto, establece un nuevo Catálogo de Juegos y Apuestas introduciendo sus modalidades y variantes, con evidente repercusión en los particulares y empresas, a la vista de la demanda del sector y de la experiencia de estos últimos años. Carácter ejecutivo que ostenta por estar el citado Catálogo, contemplado en el art. 16 LJA, como instrumento necesario para la autorización (ya que los no incluidos quedan prohibidos, al igual que los realizados sin autorización o sin la debida forma o lugar o por persona distinta a la autorizada o en modo diferente al regulado normativamente) y, por lo tanto, en desarrollo, aplicación práctica y ejecución de la citada Ley 6/1999. El art. 18.2 LJA atribuye exclusivamente al Gobierno de Canarias la facultad para "catalogar los juegos y apuestas", lo que supone no simplemente enumerar un mero inventario o catálogo de juegos o apuestas, sino el tener que fijar, respecto a cada juego o apuesta, sus modalidades y denominaciones, elementos personales y materiales necesarios para su práctica, las reglas esenciales para su desarrollo, así como las limitaciones que se consideren precisas en cada supuesto y prever en la regulación que en el desarrollo de los juegos exista transparencia y se garantice que no se produzcan fraudes ni perjuicios a terceros, estableciendo el control e intervención de la Administración. Es, por lo tanto, un Reglamento ejecutivo porque aplica y completa los citados artículos de la Ley del Juego y Apuestas de Canarias, fijando, como antes hemos expresado, las condiciones esenciales de los juegos y apuestas que se autorizan en el Catálogo, desarrollo reglamentario y complemento necesario de la citada Ley.

Se trata, por consiguiente, de un proyecto reglamentario que debería haber sido dictaminado por el Consejo Consultivo, según exige el art. 11.1.B.b) de la Ley 5/2002, que impone a dicho Órgano Consultivo el deber de dictaminar, con carácter

preceptivo, entre otros asuntos, los Proyectos de Reglamentos de ejecución de leyes autonómicas.