



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 519/2011

(Pleno)

La Laguna, a 26 de septiembre de 2011.

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 Máquinas Recreativas y de Azar de la Comunidad Autónoma de Canarias (EXP. 329/2011 PD)\**.

## FUNDAMENTOS

### I

*Solicitud del Dictamen, legitimación y preceptividad.*

1. Por escrito de 27 de julio de 2011, con fecha de registro de entrada en el Consejo Consultivo de Canarias de 29 de julio de 2011, la Presidencia del Gobierno de Canarias solicita, al amparo de lo dispuesto en los artículos 11.1.B.b) y 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), Dictamen preceptivo sobre el *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar de la Comunidad Autónoma de Canarias*, tomado en consideración por el Gobierno de Canarias, en sesión celebrada el 21 de julio de 2011, según resulta del certificado del acuerdo que acompaña a la solicitud del Dictamen.

2. El Presidente del Gobierno de Canarias ostenta legitimación para recabar el Dictamen sobre el citado Proyecto de Reglamento (cfr. artículo 11.1 LCCC).

3. Por otra parte, la consulta al Consejo Consultivo es preceptiva conforme a lo dispuesto en el citado artículo 11.1.B.b) LCCC, que otorga este carácter a los dictámenes que versen sobre proyectos de reglamentos de ejecución de leyes autonómicas, de desarrollo de normas básicas del Estado y, en su caso, de normas de la Unión Europea.

---

\* **PONENTE:** Sr. Díaz Martínez.

La preceptividad del Dictamen se funda en la solicitud en una doble causa. Por un lado, por cuanto se trata de un Reglamento ejecutivo de Ley pues, como se desprende de su Exposición de Motivos, trata de desarrollar la Ley 8/2010, de 15 de julio, de Juegos y Apuestas (LJA), de conformidad con la habilitación contenida en su disposición final primera, en lo que concierne a las máquinas recreativas y de azar, con la finalidad de proceder, según señala, en lo que respecta a los procedimientos de autorización, a "una profunda simplificación y reducción de trámites y documentos", y a tal efecto se suprime "la expedición de la Guía de Circulación, que ahora se realiza a través de la autorización de explotación, otorgada informáticamente mediante la validación, y se elimina totalmente el boletín de instalación, que ocasionaba múltiples actuaciones administrativas de los interesados".

## II

*Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de la norma proyectada.*

En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación.

Consta en el expediente, además del certificado del Acuerdo gubernativo antes citado, la siguiente documentación:

Informe de acierto y oportunidad del proyecto, de 13 de enero de 2011, del Viceconsejero de Administración Pública, de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad; informe justificativo del Proyecto normativo, de la citada Consejería, de 4 de febrero de 2011, así como de medidas de simplificación, reducción de cargas en la tramitación administrativa y mejora de la regulación del procedimiento administrativo objeto de la nueva regulación en el PD, de 5 de mayo de 2011; informe de impacto por razón de género, de fecha 9 de mayo de 2011; memoria económica, de 6 de mayo de 2011, y memoria complementaria, de 12 de mayo de 2011, de la Viceconsejería de Administración Pública; informe de la de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad, de 6 de mayo de 2011; informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, de 15 de mayo de 2011; informe de la Dirección General del Servicio Jurídico, de 9 de mayo de 2011; informe de la Inspección General de Servicios, de 9 de mayo de 2011; informe de la Viceconsejería de Administración Pública, de 16 de mayo de 2011; informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, de

18 de julio de 2011; e informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno de 18 de julio de 2011.

Asimismo, constan informes de la Viceconsejería de Administración Pública, de contestación a las observaciones realizadas por la Presidencia del Gobierno, la Inspección General de Servicios y la Dirección General del Servicio Jurídico.

Obran también en el expediente alegaciones realizadas el 18 de febrero de 2011 por la Secretaría General del Servicio Canario de la Salud.

Consta, igualmente, certificación, de 1 de abril de 2011, expedida por el Secretario de la Comisión del Juego y las Apuestas, acreditativa del Acuerdo adoptado por dicho órgano colegiado, en sesión celebrada el 25 de marzo de 2011, por el que se dictamina, por unanimidad, favorablemente el PD con las modificaciones propuestas [art. 37.a) LJA].

Finalmente, ha de hacerse referencia a que la función consultiva del Consejo Consultivo de Canarias fue objeto de suspensión, mediante informe de admisión de 31 de mayo de 2011, tras haberse sometido a su consideración el texto del PD el 17 de mayo de 2011, esto es, con anterioridad a la celebración de las elecciones autonómicas convocadas para el 22 de mayo de 2011. Así pues, por este Consejo se suspendió la función consultiva hasta que el nuevo Gobierno decidiera retomar la iniciativa reglamentaria y acordara tomar en consideración el PD, lo que hizo el 21 de julio de 2011.

### III

#### *Estructura y contenido del PD.*

Consta la norma proyectada de:

Una Exposición de Motivos en la que se enmarca normativamente la norma proyectada, y se justifica la misma, señalando su objeto y estructura.

Un artículo único por el que se aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar de la Comunidad Autónoma de Canarias, que figura como Anexo del PD.

Una Disposición Adicional Única de autorización de acceso a medios Telemáticos.

Cuatro Disposiciones Transitorias, relativas a: adaptación de máquinas tipo B; vigencia del Boletín de Instalación, autorización a titulares de establecimientos para instalar máquinas recreativas; y zona de influencia.

Una Disposición Derogatoria del Decreto 162/2001, de 30 de julio, y de cuantas otras normas de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en la presente regulación reglamentaria.

Y dos Disposiciones Finales: la primera, de desarrollo de la presente norma, y la segunda de entrada en vigor de la misma, al día siguiente de su publicación en el BOC.

La estructura del Reglamento que se pretende aprobar, que consta como Anexo del Decreto de aprobación, se compone de 79 artículos y ocho Anexos, distribuidos de la siguiente forma:

Título I, rubricado: "Disposiciones generales", contiene el objeto de la norma y las exclusiones de la misma, esto es decir, las máquinas a las que no resulte de aplicación el Reglamento, y las prohibiciones.

Título II: "De las máquinas recreativas y de azar". Se configura por cinco capítulos, a través de los que se definen las máquinas recreativas y de azar y se procede a su clasificación en cuatro tipos, así como se establecen las características y requisitos técnicos de cada uno de los tipos de máquinas y las condiciones para su homologación administrativa.

Título III: a través de dos capítulos regula el registro de los modelos y la identificación de las máquinas recreativas.

Título IV: "Régimen de fabricación, comercialización, importación, exportación y explotación de máquinas recreativas y de azar". En el mismo, a lo largo de sus tres capítulos se contiene la regulación del Registro de Juego en el que deben inscribirse las empresas que tengan por objeto la fabricación, importación, exportación, comercialización, reparación o explotación de las máquinas o de los establecimientos de juego y de las fianzas a constituir por las mismas; el régimen de la fabricación y comercialización de las máquinas; y el régimen de explotación por las empresas operadoras.

El Título V, bajo el título de "Régimen de instalación de máquinas recreativas y de azar", regula la instalación de aquéllas y se establecen las condiciones que han de reunir los establecimientos, en los que sea instalado cada tipo de máquinas para su explotación.

El Título VI, regula la documentación incorporada a la máquina recreativa o de azar, la documentación que debe conservar el establecimiento, el Libro de inspección de juegos y el Libro de reclamaciones de juego.

El Título VII, titulado "Normas complementarias de funcionamiento", regula las condiciones de funcionamiento de las máquinas y las prohibiciones aplicables a los titulares de las operadoras, las empresas de servicios técnicos, de salones recreativos y demás establecimientos en los que las máquinas estén instaladas.

Título VIII: "Régimen sancionador". Se establecen en él las sanciones y reglas de imputación, así como las facultades de las Administraciones y las reglas del procedimiento ordinario y simplificado.

El Título IX, bajo el título: "Planificación", dispone el número máximo de autorizaciones de máquinas recreativas de los distintos tipos, el número máximo de salones en cada isla y la delimitación de la zona de influencia.

Finalmente, la norma contiene ocho anexos: I: Certificado de venta de máquinas; II: Autorización para la explotación de máquinas recreativas; III: Solicitud de autorización para la explotación de máquinas recreativas; IV: Solicitud de sustitución de máquinas recreativas; V: Condiciones técnicas de los salones recreativos y de juegos; VI: Modelo normalizado de declaración responsable; VII: Libro de inspección de juegos; VIII: Libro de reclamaciones.

## IV

*Marco normativo, justificación de la norma y competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias.*

1. La norma que se proyecta se dicta en virtud de lo establecido en la Disposición Final Primera de la Ley 8/2010, de 15 de julio, de Juegos y Apuestas, procediéndose por el PD a desarrollar la misma en lo relativo a las máquinas recreativas y de azar.

El Decreto proyectado viene a sustituir el Decreto 162/2001, de 30 de julio, por el que se aprobó el vigente Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar de la Comunidad Autónoma de Canarias, aprobado en virtud de la Disposición Final Primera de la anterior Ley Territorial 6/1999, de 26 de marzo, reguladora de los Juegos y Apuestas en Canarias.

El Reglamento proyectado es de carácter ejecutivo, si bien no es el general de desarrollo de la Ley 8/2010, sino el especial en materia de "máquinas recreativas y de azar", competencia del Gobierno (art. 24.1 LJA), de conformidad con el art. 22 LJA, según el cual "las reglamentaciones especiales de los juegos y apuestas

incluidos en el Catálogo regularán las condiciones que se consideren necesarias para su práctica”.

Así, recogiendo el contenido mínimo previsto en el art. 22 de la Ley, el PD establece como su ámbito y objeto (art. 1), *“la regulación en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias de los juegos y apuestas desarrollados mediante máquinas recreativas y de azar, la ordenación de las mismas y de las actividades relacionadas con éstas, como las de fabricación, importación, exportación, comercialización, instalación, exportación y homologación e inscripción de los modelos, así como de las empresas y establecimientos dedicados a la realización de dichas actividades”*.

El PD analizado procede a detallar las singularidades del específico juego de que se trata, de conformidad con la propia Ley habilitante, que contiene preceptos de aplicación general a toda clase de juegos y apuestas y por ello también a las máquinas recreativas y de azar. Asimismo, la Ley 8/2010, LJA, contiene preceptos que tienen por objeto aspectos específicos de tales máquinas, como en los artículos 10, 13.1, 14, 15, 17, 18 y 19 y realiza múltiples remisiones singulares a la potestad reglamentaria, como en los artículos 23 y 24 LJA.

2. La necesidad de la nueva regulación, según resulta de la Exposición de Motivos del PD, viene dada por ser el sector de los juegos y apuestas dinámico en su organización y funcionamiento, y muy influenciado por las nuevas tecnologías, con la aparición de novedosos tipos de máquinas, en el que la aplicación de la actual normativa ha planteado numerosos problemas por su carácter obsoleto, lo que exige un cambio para adaptar la normativa a la actual realidad del sector.

Ya las nuevas circunstancias llevaron a la necesidad de abordar una reforma normativa, que se realizó por la Ley 8/2010, cuya nueva clasificación de máquinas recreativas, entre otros motivos, obliga a aprobar otro reglamento de máquinas recreativas y de azar, que desarrolla las previsiones normativas legales. En la Exposición de Motivos de la nueva Ley 8/2010 se señaló que la modificación a realizar se precisaba, entre otras causas, *“dado el imparable y vertiginoso avance de las nuevas tecnologías o la nueva regulación del silencio administrativo”*, tras la modificación del art. 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, operada por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre (...) y la detección de nuevos problemas como la aparición de nuevos canales para la práctica de los juegos y apuestas que afectan directamente al sector (...) y la necesidad de reformar determinados aspectos del régimen sancionador insuficientemente regulados”. Por otra parte, la entrada en

vigor de las Leyes 17/2009, de 23 de noviembre, y 25/2009, de 22 de diciembre, normativa básica estatal a través de la cual se ha llevado a cabo la transposición de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios del mercado interior, obliga también a una adaptación que afecta a las modalidades de juego.

3. La Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencia en la materia a la que se refiere la misma, y, en particular, la tiene para aprobar el Reglamento proyectado que se dicta al amparo de aquélla.

La materia sobre “casinos, juegos y apuestas con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas” es de competencia exclusiva de la CAC (art. 30.28 EAC).

Sobre el alcance y límites de esta competencia exclusiva autonómica ha tenido ocasión de pronunciarse este Consejo en diversos Dictámenes en relación con diferentes proyectos normativos relacionados con esta materia, como el número 36/2010 relativo al Proyecto de Ley de Juegos y Apuestas, luego Ley 8/2010, LJA, y otros referentes a las distintas modalidades de juegos y apuestas como los Dictámenes 115/2001, 64/2002, 41/2003, 235/2003, 143/2008, 65/2009 y 133/2009, a los cuales nos remitimos.

## V

### *Observaciones que se formulan al PD.*

Cabe formular las siguientes observaciones.

#### **- Art. 53.4.**

El régimen del silencio administrativo establecido en el art. 7.9 de la Ley 8/2010 no contempla expresamente entre los supuestos del sentido desestimatorio del silencio las solicitudes de transmisión de autorizaciones.

Dado el carácter excepcional que supone el art. 7.9 de la citada Ley en relación con el régimen general del art. 43.1 de la Ley 30/1992, LRJAP-PAC, la interpretación de los supuestos del mencionado art. 7.9 debe ser de carácter restrictivo y no extensivo.

#### **- Art. 66.2.**

Ha de tenerse en cuenta que los criterios de graduación de las sanciones, establecidos en este artículo, se han limitado a los que el art. 33.3 de la Ley 8/2010

ha considerado que se ponderarán "*especialmente*", sin que sean los únicos criterios a tener en cuenta.

Así, de la Ley se deriva que, además de los criterios señalados, cualquier otro relativo a los hechos constitutivos de infracción y a las circunstancias personales y materiales que concurran en el caso, se deberán tomar en consideración a los efectos de graduar la sanción dentro de cada categoría.

Este extremo ha de aclararse en el art. 66.2.

- Art. 66.4 y 5.

Los apartados señalados del artículo 66 constituyen una reiteración de lo preceptuado en el art. 34.1 y 2 de la Ley 8/2010, por lo que sería más adecuado la remisión a este artículo en cuanto a las sanciones accesorias.

## CONCLUSIÓN

El Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar de la Comunidad Autónoma de Canarias se considera conforme a Derecho.