



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 127/2014

(Pleno)

La Laguna, a 10 de abril de 2014.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se modifica el Reglamento de máquinas recreativas y de azar de la Comunidad Autónoma de Canarias, aprobado por el Decreto 26/2012, de 30 de marzo (EXP. 86/2014 PD)**.

FUNDAMENTOS

I

Solicitud de Dictamen.

1. Por escrito de 7 de marzo de 2014, con fecha de entrada en el Consejo Consultivo de Canarias de 10 de marzo de 2014, el Sr. Presidente del Gobierno de Canarias solicita, con arreglo a lo dispuesto en los arts. 11.1.B.b) y 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, dictamen preceptivo sobre el "Proyecto de Decreto por el que se modifica el Reglamento de máquinas recreativas y de azar de la Comunidad Autónoma de Canarias, aprobado por el Decreto 26/2012, de 30 de marzo", tomado en consideración por el Gobierno de Canarias, en sesión celebrada el 27 de febrero de 2014, según resulta del certificado del Acuerdo que acompaña a la solicitud del dictamen.

2. Se trata de un Proyecto de Decreto (PD) dirigido a la modificación de un Reglamento dictado al amparo de los arts. 22 y 24.4 y la disposición final primera de la Ley 8/2010, de 15 de julio, de los Juegos y Apuestas (LJA), que habilitan la potestad reglamentaria para regular el juego por medio de máquinas recreativas y de azar. Por lo tanto, se está ante un Proyecto de disposición reglamentaria de desarrollo de una ley, de ahí que, de acuerdo con los arts. 11.1.B.b) y 12.1 de la Ley 5/2002, el Presidente del Gobierno está legitimado para solicitar el dictamen, de

* **PONENTE:** Sr. Bosch Benítez.

carácter preceptivo, siendo competente el Consejo Consultivo de Canarias para su emisión.

II

Tramitación del Proyecto de Decreto.

En el procedimiento de elaboración del PD 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:

a) Informe de iniciativa reglamentaria, de la Viceconsejería de Administración Pública, de 4 de abril de 2013, en el que se incluye memoria económica [normas vigésimoquinta.1.a) y vigesimosesta.1 del Decreto 20/2012, del Presidente, de 16 de marzo, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las Directrices sobre su forma y estructura, art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno].

b) Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, de 15 de abril de 2013 [art. 2, apartado 2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las Oficinas Presupuestaria de las Consejerías del Gobierno de Canarias].

c) Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, de 24 de abril de 2013 [art. 26.4.a) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda, aprobado por Decreto 12/2004, de 10 de febrero].

d) Informe sobre las medidas de simplificación, reducción de cargas en la tramitación administrativa y mejora de la regulación del procedimiento administrativo, elaborada por la Viceconsejería de Administración Pública, de 16 de mayo de 2013 (arts. 7 y 8 del Decreto 48/2009, de 28 de abril, por el que se establecen en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias medidas ante la crisis económica y de simplificación administrativa).

e) Informe de la Inspección General de Servicios, de 3 de junio de 2013 (art. 62 del Decreto 331/2011, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, y art. 7 del ya citado Decreto 48/2009).

f) Certificación, de 8 de julio de 2013, acreditativa del cumplimiento del trámite de audiencia [norma tercera, apartado 1, e), f) y h) del referido Decreto 20/2012].

g) Informe de la Dirección General del Servicio Jurídico, de 29 de noviembre de 2013 [art. 20.f) del Reglamento de ese Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero].

h) Informe de impacto por razón de género, de 6 de febrero de 2014 [directriz tercera, apartado 1, letra d) del citado Decreto 20/2012].

i) Figura igualmente certificación, de 11 de febrero de 2014, expedida por el Secretario de la Comisión del Juego y las Apuestas, acreditativa del Acuerdo adoptado por dicho órgano colegiado, en sesión celebrada el 29 de enero de 2014, por el que se informa favorablemente, por unanimidad, el PD con las modificaciones propuestas [art. 42.a) LJA].

j) Asimismo, consta informe de la Viceconsejería de Administración Pública, de contestación a las observaciones realizadas durante la tramitación del PD, de 17 de febrero de 2014.

k) Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, de 24 de febrero de 2014 (art. 44 y de la disposición final primera de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como en el art. 15.5ª del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de Organización de los Departamentos de la Administración Autonómica de Canarias).

l) Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, de 24 de febrero de 2014 (art. 2 del Decreto 37/2012, de 3 de mayo).

III

Estructura y finalidad del Proyecto de Decreto. Competencia de la Comunidad Autónoma.

1. Consta el PD de una introducción, a modo de Preámbulo, así como de una parte dispositiva constituida por un artículo único en el que se modifica, a través de 8 apartados y una disposición final (relativa a su entrada en vigor) el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar de la Comunidad Autónoma de Canarias, aprobado por Decreto 26/2012, de 30 de marzo.

El presente PD pretende modificar el referido Decreto 26/2012, ya que, como se señala en su introducción, "tras casi dos años de aplicación de la norma, se ha comprobado la necesidad de acometer modificaciones puntuales a fin de avanzar en

el proceso simplificador de la misma, mejorando la regulación de aquellos aspectos que han requerido labor interpretativa y acotando los márgenes de discrecionalidad en la tramitación de los procedimientos”.

2. En relación con la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias, este Consejo expuso en el Dictamen 519/2011 (sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprobó el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar), lo siguiente:

«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 Comunidad Autónoma de Canarias (art. 30.28 EAC).

Sobre el alcance y límites de esta competencia autonómica ha tenido ocasión de pronunciarse este Consejo en diversos Dictámenes en relación con los 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».

IV

Sobre el articulado del PD.

Como se señaló con anterioridad, el PD trata de mejorar la redacción de varios preceptos del Reglamento aprobado el Decreto 26/2012, aclarando aspectos que venían siendo objeto de interpretación y limitando la discrecionalidad en la aplicación de la norma; todo ello, en aras de la seguridad jurídica.

1. El actual art. 18.5 del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar, establece:

“Toda modificación de los modelos de máquinas inscritos precisará de homologación previa. Cuando a juicio del órgano competente en materia de juegos y apuestas la modificación solicitada no sea sustancial, se resolverá sin más trámite. Cuando se repute sustancial se exigirá el cumplimiento de todos los trámites y requisitos de homologación, manteniéndose el mismo número de registro seguido de una letra adicional”.

El apartado 1 del artículo único del PD sustituye esa redacción por esta otra:

"5. La modificación sustancial de los modelos de máquinas inscritos precisará de homologación previa, manteniéndose el mismo número de registro seguido de una letra adicional.

Se considera modificación sustancial la que afecte al precio de la partida, al porcentaje de devolución de premios, al plan de ganancias, a la velocidad de juego, así como a cualquier otro elemento de memoria del juego que incida en el funcionamiento de la máquina o en el desarrollo del juego que hubieran sido objeto de verificación con ocasión de la homologación del modelo.

Cuando la modificación solicitada no sea sustancial se resolverá sin más trámite".

El art. 19 LJA remite al reglamento, sin condicionamientos, la regulación de la homologación de las máquinas de juego. La modificación propuesta por consiguiente se mueve en el amplio campo de regulación que la LJA entrega al reglamento y se dirige a restringir la discrecionalidad administrativa en materia de homologación de máquinas al precisar los conceptos de modificación sustancial y no sustancial, lo que redundaría en la seguridad jurídica.

2. El apartado 2 del artículo único modifica el segundo párrafo del art. 33.3 en el sentido de remitir al futuro modelo normalizado que se apruebe; mientras que los apartados 3, 4 y 5 proceden a la modificación de los arts. 34.1, 35.1 y 41. 2 al objeto de incluir, junto a la remisión el correspondiente modelo normalizado, la previsión de que ésta se extiende al que lo sustituya. Estas precisiones obedecen al propósito de agilizar en el futuro la actualización de los modelos normalizados incluidos en los Anexos del Reglamento. Tampoco presenta problemas de legalidad.

3. El tercer apartado del art. 42 del vigente Reglamento es de este tenor:

«3. Para la instalación de máquinas de tipo "B" en las salas de bingo deberán tenerse en cuenta las siguientes consideraciones:

a) Las máquinas de subtipo "B1" se instalarán en la zona destinada a recepción de jugadores, previa autorización de la Dirección General competente en materia de juegos y apuestas.

b) Las máquinas deberán estar separadas entre sí de acuerdo con lo dispuesto en el anexo V (1) del presente Reglamento, no pudiendo entorpecer, en ningún caso, las funciones específicas de recepción.

c) Las máquinas de subtipos "B2" y "B3" se instalarán, previa autorización del órgano competente en materia de juegos y apuestas, en una zona acotada dentro de la misma sala donde se desarrolle el juego del bingo, siempre que dichas máquinas no interfieran en el desarrollo del juego del bingo.

d) La utilización y funcionamiento de estas máquinas deberá ajustarse al horario reglamentariamente establecido para la apertura y cierre de la sala de bingo en la que se encuentren instaladas».

El PD, en el apartado 6 de su artículo único, pretende redactarlo nuevamente así:

«3. La instalación de máquinas de tipo "B" en las salas de bingo se sujetará a las siguientes normas:

Las máquinas de los subtipos "B1" y "B2" se instalarán en la zona destinada a recepción de jugadores, tras superar el control de admisión, previa autorización del órgano competente en materia de juegos y apuestas.

Las máquinas deberán estar separadas entre sí de acuerdo con lo dispuesto en el anexo V del presente Reglamento, no pudiendo entorpecer, en ningún caso, las funciones específicas de recepción.

Las máquinas de subtipos "B3" se instalarán, previa autorización del órgano competente en materia de juegos y apuestas, en una zona acotada dentro de la misma sala donde se desarrolle el juego del bingo, siempre que dichas máquinas no interfieran en el desarrollo del juego del bingo. Asimismo, se podrán instalar en esta zona máquinas del subtipo "B2", en las mismas condiciones».

El art. 13.1 LJA permite que se autorice la instalación en las salas de bingo de máquinas recreativas de tipo B en número y con las condiciones que reglamentariamente se establezcan. Esta remisión al reglamento es solamente para la determinación del número y de las condiciones de instalación de dichas máquinas, pero no a los requisitos que deben cumplir las salas de bingo, porque los arts. 20.1 y 22 LJA imponen que sea un reglamento especial, el del juego del bingo (el actualmente vigente Reglamento del Juego del Bingo en la Comunidad Autónoma de Canarias que fue aprobado por el Decreto 22/2009, de 3 de marzo) el que regule en exclusiva las condiciones de los establecimientos en los que se explote dicho juego,

entre las cuales se cuenta su horario. El Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar no puede fijar el horario de los establecimientos donde se instalen máquinas de juego, sino que ha de limitarse a remitirse a la normativa que regula el horario de dichos establecimientos, como así hace correctamente el art. 63.2 de la citada disposición reglamentaria, que establece: "El horario de funcionamiento de las máquinas instaladas en los locales a que se refiere el presente Reglamento será el autorizado para dichos establecimientos".

El nuevo 42.3 suprime el apartado d) del anterior, pero esto no significa que permita que las zonas de las salas de bingo donde se instalen estas máquinas de juego puedan tener un horario distinto al de las zonas donde se desarrolle el juego del bingo, porque no se modifica el referido art. 63.2. Las determinaciones del nuevo art. 42.3 del Reglamento conciernen exclusivamente al tipo y la localización de las máquinas de juego en las salas de bingo, circunstancias que se subsumen en la expresión legal "condiciones de instalación" del art. 13.1 LJA, cuyo desarrollo este precepto remite sin condicionamientos al reglamento, por lo que a la nueva regulación no se le puede formular reparos.

4. La vigente redacción del art. 45 del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar es la siguiente:

"Artículo 45. Autorización de instalación de máquinas recreativas.

1. La solicitud de autorización de instalación de máquinas recreativas y de azar en los establecimientos de restauración, tales como cafeterías, bares, restaurantes y locales de hostelería de análoga naturaleza, deberá presentarse por el titular del establecimiento, aportando la siguiente documentación:

a) Fotocopia del N.I.F. del titular si se trata de persona física, o del C.I.F. si es persona jurídica.

b) Planos del local en el que se expresará el lugar, situación, superficie útil y ubicación de las máquinas.

c) Documento que acredite la disponibilidad del local, al menos durante el mismo período de vigencia de la autorización.

d) Si el solicitante es persona jurídica, escritura de constitución, debidamente inscrita, e identificación de sus socios y administradores.

e) Documentación acreditativa de haber cumplimentado los requisitos exigibles, según la normativa que resulte de aplicación, para la apertura definitiva del local.

f) Un ejemplar de los Libros de Inspección de Juegos y de Reclamaciones a que se refieren los artículos 60 y 61 del presente Reglamento.

g) El justificante del abono de la tasa por servicios administrativos.

h) Fotocopia de la declaración censal presentada en relación con el Impuesto General Indirecto Canario donde figure el epígrafe correspondiente a la actividad.

i) Certificación expedida por el órgano municipal competente de que el establecimiento no se encuentra dentro de la zona de influencia prevista en el Decreto 134/2006, de 3 de octubre, por el que se determina la zona de influencia de centros de enseñanza y de atención a menores en la que no podrán ubicarse establecimientos para la práctica del juego.

j) Designación de una empresa operadora específica para la instalación de máquinas recreativas en el establecimiento.

Respecto de los documentos o certificados anteriores que hayan de ser emitidos por las Administraciones Públicas los interesados podrán autorizar al órgano gestor para que dichos datos objeto de aportación puedan ser recabados en su nombre.

2. La solicitud junto con la documentación requerida en el apartado anterior será presentada ante el órgano competente en materia de juegos y apuestas, la cual llevará a cabo las comprobaciones que sean necesarias y resolverá, previo informe del Servicio de Inspección, en el plazo de tres meses.

3. La autorización de instalación se concederá por un período inicial máximo de cinco años, con independencia de los cambios de titularidad que se produzca en el establecimiento, renovables automáticamente por períodos sucesivos de igual duración, y siempre que en el momento de la renovación se cumplan los requisitos exigidos y salvo que con anterioridad a los dos últimos meses de vigencia no se haga manifestación expresa en contrario por el titular de la misma, sin perjuicio del deber de abonar la tasa legalmente exigible, en su caso".

El apartado 7 del artículo único del PD modifica el artículo 45 en el sentido de dar nueva redacción al apartado 1 y suprimir el 3, que se lleva al nuevo art. 46. El apartado 1 queda redactado así:

"1. La solicitud de autorización de instalación de máquinas recreativas y de azar en los establecimientos de restauración, tales como cafeterías, bares, restaurantes y

locales de hostelería de análoga naturaleza, deberá presentarse por el titular del establecimiento, aportando la siguiente documentación:

a) Planos del local en el que se expresará el lugar, situación, superficie útil y ubicación de las máquinas.

b) Documento que acredite la disponibilidad del local.

c) Si el solicitante es persona jurídica, escritura de constitución, debidamente inscrita, e identificación de sus socios y administradores.

d) Documentación acreditativa de haber cumplimentado los requisitos exigibles, según la normativa que resulte de aplicación, para la apertura definitiva del local.

e) Un ejemplar de los Libros de Inspección de Juegos y de Reclamaciones a que se refieren los artículos 60 y 61 del presente Reglamento.

f) El justificante del abono de la tasa por servicios administrativos.

g) Certificación expedida por el órgano municipal competente de que el establecimiento no se encuentra dentro de la zona de influencia prevista en el Decreto 134/2006, de 3 de octubre, por el que se determina la zona de influencia de centros de enseñanza y de atención a menores en la que no podrán ubicarse establecimientos para la práctica del juego.

h) Designación de una empresa operadora específica para la instalación de máquinas recreativas en el establecimiento.

Respecto de los documentos o certificados anteriores que hayan de ser emitidos por las Administraciones Públicas los interesados podrán autorizar al órgano gestor para que dichos datos objeto de aportación puedan ser recabados en su nombre”.

Como se constata con su lectura, se trata de regulaciones típicamente reglamentarias que no contradicen la LJA ni la legislación sobre procedimiento administrativo común, por lo que no suscitan observaciones.

5. El vigente art. 46 del Reglamento es del siguiente tenor:

“Artículo 46. Régimen de autorizaciones de instalación a establecimientos de restauración.

1. La autorización de instalación podrá ser revocada por pérdida de alguno de los requisitos exigidos para su otorgamiento.

2. Los cambios de titularidad de estos establecimientos quedan sometidos al régimen de comunicación, en el plazo de un mes desde que tenga lugar la misma, al órgano competente en materia de juegos y apuestas, acompañándose todos los documentos preceptivos relacionados en el artículo anterior que resulten modificados. En caso contrario, ello conllevará la suspensión temporal de la autorización por el período restante de vigencia de la misma. Igual ocurrirá en los supuestos de no desear la continuación de la instalación de ningún tipo de máquina o de no continuar con la misma empresa operadora. En ambos supuestos la empresa operadora titular de las máquinas recreativas que se encuentren en explotación en dicho local, deberá retirar dichas máquinas desde el momento de la suspensión de dicha autorización de instalación, puesto que a partir de ese momento se considerarán no autorizadas en ese establecimiento, pudiendo instalarse en otros”.

El apartado 8, último del artículo del PD, lo modifica sustituyendo el contenido de su actual apartado 1 por el del que actualmente es el apartado 3 del art. 45, y redactando los apartados 2 y 3 en estos términos:

“2. El cambio de titularidad del establecimiento no requerirá nueva solicitud de autorización de instalación, si bien el anterior o el nuevo titular deberá comunicarlo al órgano competente en materia de juegos y apuestas en el plazo de un mes desde que tenga lugar, acompañando a la comunicación los documentos relacionados en el artículo anterior que resulten modificados. El incumplimiento de este deber conllevará la suspensión temporal de los efectos de la autorización desde que se cumplió dicho plazo hasta concluir la vigencia de la misma o hasta que se comunique el cambio de titularidad.

El mismo efecto suspensivo se producirá en el supuesto de que el nuevo titular del establecimiento, al comunicar el cambio de titularidad, manifieste que no desea continuar la relación jurídica con la misma empresa operadora o no desea mantener la instalación de máquinas en el establecimiento.

En los supuestos en los que opere la suspensión de los efectos de la autorización, la empresa titular de las máquinas recreativas y de azar que se encuentren en explotación en el local, deberá retirar éstas, pudiendo instalarlas en otros establecimientos.

3. La autorización de instalación podrá ser revocada, previa audiencia a la persona interesada, por pérdida de alguno de los requisitos exigidos para su otorgamiento”.

Tal como permite apreciar su comparación con el vigente art. 46, la modificación se dirige a precisar más la actual regulación sin vulnerar la LJA ni la legislación sobre procedimiento administrativo común.

C O N C L U S I Ó N

Se considera ajustado a Derecho el Proyecto de Decreto por el que se modifica el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar de la Comunidad Autónoma de Canarias, aprobado por el Decreto 26/2012, de 30 de marzo.