



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 305/2014

(Pleno)

La Laguna, a 3 de septiembre de 2014.

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 apuestas externas de la Comunidad Autónoma de Canarias (EXP. 256/2014 PD)**.

FUNDAMENTOS

I

Solicitud del dictamen, legitimación y preceptividad.

1. Por escrito de 30 de junio de 2014, el Presidente 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, Dictamen preceptivo sobre el *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el reglamento de apuestas externas de la Comunidad Autónoma de Canarias*, tomado en consideración por el Gobierno de Canarias, en sesión celebrada el 26 de junio de 2014, según resulta del certificado del acuerdo que acompaña a la solicitud del Dictamen (art. 50.2 ROF CCC).

2. El Presidente del Gobierno de Canarias está legitimado para recabar el Dictamen sobre el citado Proyecto de reglamento, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11.1 de la Ley del Consejo Consultivo (LCCC).

3. Por otra parte, la solicitud del Dictamen 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. Belda Quintana.

II

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:

1) Informe de iniciativa reglamentaria, que incluye memoria económica, de la Viceconsejería de Administración Pública, de 30 de julio de 2013 (Normas vigésimoquinta.1.a) y vigesimosexta.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).

2) 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 el 1 de octubre 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).

3) Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, de 10 de octubre 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).

4) Informe de la Inspección General de Servicios, de 28 de octubre 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).

5) Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, de 8 de noviembre 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).

6) Informe de impacto por razón de género, de 23 de diciembre de 2013 (directriz tercera, apartado 1, letra d) del citado Decreto 20/2012).

7) Certificación, de 23 de diciembre de 2013, acreditativa del cumplimiento del trámite de audiencia (norma tercera, apartado 1, e), f) y h) del referido Decreto 20/2012), así como las alegaciones efectuadas.

8) Informe de la Dirección General del Servicio Jurídico, de 28 de mayo de 2014 (art. 20.f) del Reglamento de ese Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero).

9) Dictamen razonado de la Comisión Europea emitido como consecuencia del sometimiento del Proyecto de Decreto al procedimiento de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas y de reglamentos relativos a los servicios de la sociedad de la información, previsto en la Directiva 98/34/CE, de 22 de junio, modificada por la Directiva 98/48/CE, de 20 de julio, así como en el Real Decreto 1337/1999, de 31 de julio, que incorpora estas Directivas al ordenamiento jurídico español. También consta la contestación a tal Dictamen, el 9 de mayo de 2014, por la Viceconsejería de Administración Pública, así como la Comunicación final de la Comisión Europea, de 13 de junio de 2014, aceptando el texto propuesto y las aclaraciones emitidas, sin perjuicio del derecho a reexaminar la situación cuando haya sido aprobada la norma.

10) 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 11 de junio de 2014 [art. 42.a) de la Ley 8/2010, de 15 de julio, de Juegos y Apuestas (LJA)].

11) Informe de la Viceconsejería de Administración Pública, de contestación a las observaciones realizadas durante la tramitación del PD, de 13 de junio de 2014.

12) Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, de 16 de junio de 2014 (art. 44 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).

13) Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, de 16 de junio de 2014 (art. 2 del Decreto 37/2012, de 3 de mayo).

III

Estructura y contenido del PD.

Consta la norma proyectada de:

Una breve introducción en la que se enmarca normativamente la norma proyectada, y se justifica la misma, aludiendo además al sometimiento de la norma al procedimiento de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas y de reglamentos relativos a los servicios de la sociedad de la información, al que nos hemos referido en relación con el procedimiento de la elaboración de la norma proyectada.

Un Artículo Único por el que se aprueba el Reglamento de apuestas externas de la Comunidad Autónoma de Canarias, que figura como anexo del PD.

Dos Disposiciones Transitorias que contemplan:

La Primera, relativa a las condiciones de autorización de los locales de apuestas externas hasta tanto se apruebe o modifique la planificación de la actividad del juego en Canarias a la que se refiere el art. 24 de la Ley.

La Segunda, la tramitación electrónica de los procedimientos regulados en el Reglamento en tanto no entre en funcionamiento el programa informático de gestión de los mismos.

Una Disposición Derogatoria única, por la que se derogan las normas de igual o inferior rango que se opongan o contradigan lo dispuesto en el presente PD y en el Reglamento que aprueba.

Y siete Disposiciones Finales con el siguiente contenido:

La Primera modifica el Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, aprobado por Decreto 331/2011, de 22 de diciembre, para reordenar la composición de la Comisión del Juego y las Apuestas en Canarias a fin de integrar la representación del nuevo sector del juego que se regula.

La Segunda modifica el Catálogo de Juegos y Apuestas autorizados en Canarias (aprobado por el Decreto 57/1986, de 4 de abril) a fin de adaptarlo al nuevo reglamento regulador de las apuestas externas, en cuanto al contenido de otros juegos y el de las apuestas.

La Tercera modifica el art. 7 del Reglamento de homologación del material de juego y de organización y funcionamiento del Registro del Juego de la Comunidad Autónoma de Canarias (aprobado por el Decreto 42/1998, de 2 de abril)

La Cuarta modifica 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.

La Quinta modifica el Reglamento de actividades clasificadas y espectáculos públicos, aprobado por el Decreto 86/2013, de 1 de agosto, a fin de establecer el horario de apertura y cierre de los locales de apuestas.

La Sexta habilita al titular de la consejería competente en materia de juegos y apuestas para dictar las disposiciones necesarias en aplicación y desarrollo del Decreto y del Reglamento aprobado por el mismo y, en particular, para actualizar la cuantía de las fianzas exigibles a las empresas operadoras de apuestas externas.

La Séptima establece la entrada en vigor de la norma.

El Reglamento que se pretende aprobar, se divide en seis Títulos con 51 artículos, con el contenido siguiente:

El Título Preliminar (artículos 1 a 6) que contiene la regulación general: Objeto y ámbito de aplicación de la norma, régimen jurídico aplicable a las apuestas externas, las prohibiciones, definiciones de los términos comprendidos en el reglamento, los tipos de apuestas externas y las características que han de reunir los acontecimientos o eventos objeto de las mismas.

El Título I, que se rubrica "Apuestas externas sobre acontecimientos deportivos o de otra índole", se encuentra dividido en los siguientes capítulos:

Capítulo I (artículos 7 a 16), con la rúbrica "Régimen de autorización administrativa de apuestas externas", que regula la autorización para la organización, explotación y comercialización de apuestas externas, su vigencia y los procedimientos de otorgamiento, renovación, modificación, transmisión y extinción de las autorizaciones, así como la garantía exigible a las empresas operadoras.

Capítulo II (artículos 17 a 25), regulador del régimen de homologación de los elementos de juego e inscripción en el Registro correspondiente.

Capítulo III (artículos 26 a 29), con la rúbrica "Formalización de apuestas externas", en el que se regula la formalización presencial y electrónica de las

apuestas, así como las circunstancias que pueden afectar a ésta (el aplazamiento, suspensión o anulación de los acontecimientos objeto de apuestas externas) así como los límites cuantitativos, máximos y mínimos que le afectan,

Capítulo IV (artículos 30 a 33), bajo la rúbrica “Resultados y premios”, en el que se abordan los siguientes aspectos: La validez de los resultados, el reparto de premios y el abono de los mismos.

El Título II, con la rúbrica “Locales y máquinas de apuestas externas”, está dividido en los siguientes capítulos:

Capítulo I (artículos 34 a 36), relativo al régimen de los locales y espacios de apuestas externas, donde se regulan tanto la autorización administrativa para la instalación, apertura y funcionamiento de locales y espacios de apuestas externas, como las condiciones que deben reunir los locales.

Capítulo II (artículos 37 y 38), sobre las máquinas auxiliares de apuestas externas, que regula el régimen de instalación y de explotación, traslado, sustitución, baja y transmisión de dichas máquinas.

El Título III (artículos 39 a 42) se refiere a las disposiciones específicas aplicables a las apuestas de lucha canaria, en desarrollo de la previsión contenida en el artículo 16.3 de la LJA.

El Título IV (artículos 43 a 45), relativo al personal y personas apostantes o usuarias de apuestas externas, está dividido en dos capítulos que regulan, respectivamente, las obligaciones de las empresas operadoras de apuestas externas y el derecho de los jugadores a la información de las normas de organización y funcionamiento de las apuestas externas.

El Título V (artículos 46 a 51), está estructurado en dos capítulos que regulan, respectivamente, determinados aspectos relativos a la inspección de apuestas externas y el régimen sancionador, con la determinación de las infracciones, sanciones y el procedimiento sancionador.

IV

Marco normativo en el que se inserta la norma proyectada y justificación de la misma.

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 (LJA),

procediéndose por el PD a desarrollar la misma en lo relativo a las apuestas externas, entre las que se comprende la lucha canaria (art. 16 LJA).

En dicha Ley se definen las actividades de juegos y apuestas como *“aquellas en las que se arriesgan entre partes, a ganar o perder, cantidades de dinero u objetos económicamente evaluables, sobre resultados de un acontecimiento incierto, ya intervenga la habilidad o destreza de los participantes o exclusivamente la suerte o el azar, ya se produzca el resultado mediante la utilización de aparatos automáticos, de redes electrónicas o telemáticos o con la única intervención de la actividad humana.”*

Sobre esta definición la Ley contempla (art. 20.2), además de otras modalidades de juegos, las apuestas de galgos, de frontón, de caballos, de lucha canaria y sobre acontecimientos deportivos o de otra índole y desenlace incierto. Se distinguen estas dos últimas de las tres primeras modalidades (galgos, frontón y caballos), tal y como se deriva del art. 16 de la Ley 8/2010, en que, si bien en aquéllas la organización y explotación de las apuestas se efectúa en las mismas instalaciones en las que se desarrolla la actividad sobre la que recaen, esto es, canódromos, frontones e hipódromos, en las últimas las apuestas se formalizan en establecimientos ajenos a los recintos en los que se celebra la actividad sobre la que se apuesta, por lo que se denominan “apuestas externas”.

Es esta diferencia la que ha determinado que el desarrollo reglamentario de una y otra clase de apuestas se produzca por separado, viniendo el presente PD a desarrollar reglamentariamente las apuestas externas en la Comunidad Autónoma de Canarias.

A su vez, ha de señalarse aquí, que el Reglamento que aprueba el PD regula en el Título III las apuestas de lucha canaria, dedicando una serie de disposiciones específicas a esta clase de apuestas, en desarrollo de la previsión contenida en el apartado tres del art. 16 de la Ley 8/2010, introducido en la modificación operada en esta Ley por la disposición adicional 6.2 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias.

Así pues, como señala la justificación del PD, éste viene a regular las apuestas externas de Canarias, *“señalando los requisitos y documentos administrativos, técnicos, electrónicos e informáticos que deberán reunir las empresas operadoras para obtener la autorización previa, necesaria para la organización y explotación de las apuestas indicadas. Asimismo el reglamento aborda las condiciones y*

procedimientos de formalización de las apuestas, los requisitos y condiciones que deberán cumplir los establecimientos en los que se podrán formalizar las mismas, los elementos técnicos necesarios para la práctica de las apuestas, que deberán ser previamente homologados por el órgano competente en la materia de gestión administrativa del juego, la regulación aplicable a la instalación de nuevos terminales y máquinas de apuestas y el régimen de inspección y el sancionador.”

V

Competencia

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) y en el más reciente 127/2014 (sobre el Proyecto de Decreto que modificaba el anteriormente citado), que:

<<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>>.

No obstante, el Estado ha asumido la organización y explotación de nuevas modalidades de juego, que se justifica en la competencia estatal prevista en el art. 149.1.14 de la CE, utilizándose este título competencial por cuanto los ingresos provenientes de tales modalidades de lotería se consideran fuente o recurso de la Hacienda estatal y dado el ámbito supracomunitario de dichas modalidades de juegos y apuestas (SSTC 163/1994; 164/1994, de 26 de mayo; 216/1994, de 14 de julio y 49/1995, de 16 de febrero).

El proyecto de Reglamento que contiene el PD se dirige a regular la actividad de apuestas externas que se desarrolle exclusivamente en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias, excluyendo de su aplicación las apuestas externas de ámbito supraautonómico, que son de competencia estatal y que, por ende, se regulan por la Ley nacional 13/2011, de 13 de mayo, de Regulación del Juego, por lo que la proyectada normativa no entra en contradicción con ésta.

La exigencia de una autorización administrativa previa a las empresas que pretendan dedicarse a la actividad y a los locales en que se desarrolle tiene la cobertura legal de los arts. 6, 7 y 11 LJA, los cuales, por lo demás, son coherentes tanto con la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa los servicios en el mercado interior como con la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (LLAASE), que la implementa en nuestro Derecho, ya que sus respectivos arts. 2.2. h) excluyen de su aplicación las actividades de juego por dinero que impliquen apuestas de valor monetario en juegos de azar, incluidas las loterías, juego en los casinos y las apuestas. Esta regulación no se ha visto modificada por la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGU), porque sus arts. 16 y 17 se remiten en orden a la exigencia de autorizaciones a la normativa europea y ésta, como resulta del art. 2.2, h) de la Directiva citada, excluye de su regulación la actividad del juego, con lo que la exigencia de autorización para su desarrollo está entregada al poder normativo de los Estados miembros, el cual se ejerce por sus distintos niveles de organización territorial conforme a la distribución constitucional de competencias. Como la Comunidad Autónoma de Canarias tiene competencia exclusiva sobre los juegos y apuestas desarrollados en su territorio, puede establecer esa exigencia de autorización para la actividad del juego y si optó por ello, fue porque valoró que había razones imperiosas de interés general concernientes a seguridad pública, la seguridad y la salud de los destinatarios de servicios de juego, la lucha contra el fraude la protección de la buena fe en las transacciones comerciales que justificaban el establecimiento de un régimen de autorización.

VI

Observaciones que se formulan al PD.

Se trata de un proyecto normativo de carácter eminentemente técnico y la mayoría de cuyas regulaciones se despliegan en el ámbito de tal carácter que la LJA entrega a la potestad reglamentaria gubernamental y sin contradecir dicha Ley. No

obstante, si bien el PD que analizamos se adecua a los parámetros legales de aplicación, cabe realizar las siguientes observaciones:

De carácter general.

Título del Proyecto de Decreto.

El Proyecto de Decreto en su título se refiere exclusivamente a la aprobación del Reglamento de apuestas externas de la Comunidad Autónoma de Canarias cuando el contenido del mismo no sólo aprueba el citado reglamento sino que además modifica otros decretos que se detallan en las Disposiciones Finales primera a quinta, por lo que por razones de seguridad jurídica el título del citado proyecto de decreto debería referirse también a las mismas.

Disposición Transitoria Primera.

El art. 24 de la Ley 8/2010 dispone que la planificación de los juegos y apuestas corresponde al Gobierno de Canarias y que dicha planificación será remitida al Parlamento para su examen. Al establecer mediante una disposición transitoria la regulación de la autorización de los locales de apuestas externas con unos concretos requisitos hasta tanto no se apruebe dicha planificación, se está eludiendo la obligación que tiene el Gobierno de remitir la citada planificación al Parlamento, por lo que para dar cabal cumplimiento a lo dispuesto legalmente debería aprobarse la referida planificación que debe ser remitida al Parlamento.

De carácter particular.

Art. 4. Definiciones.

Como se ha señalado por la Dirección General del Servicio Jurídico, puesto que el concepto de “locales de apuestas externas” viene dado por la Ley 8/2010, en su art. 16.2, debe el Reglamento respetar tal definición, aunque se considere “que resulta reiterativa”, como se justifica en el informe sobre las observaciones realizado por la Viceconsejería de Administración Pública, de 13 de junio de 2014. Y es que el Reglamento ha de desarrollar, no corregir la Ley.

Asimismo, debe introducirse en las definiciones la de “operadores de apuestas externas”, si bien, si se quiere, como bien se señala en el informe referido de la Viceconsejería, con el desarrollo de las previsiones de la Ley, precisando que son los que organizan, explotan y comercializan.

Art. 15.1.e) segundo párrafo. Extinción de la autorización administrativa para la organización, explotación y comercialización de apuestas externas.

En este punto se hace referencia a los supuestos en los que se produce la extinción de la autorización por revocación. Así, se señala en el párrafo referido aquí: *“Cuando durante el periodo de vigencia de la autorización se incumplan, de forma acreditada, los requisitos sustanciales por circunstancias sobrevenidas o anteriores a su otorgamiento que de haberse conocido en el momento de concesión, habrían justificado su denegación o las condiciones a las que estuvieran subordinadas.”*

Se observa en este supuesto un solapamiento, que lleva a una difícil comprensión del precepto, de dos causas nítidamente separadas en el art. 7.e), guiones primero y segundo, de la Ley 8/2010.

Se trata de, por un lado, de la revocación por el incumplimiento acreditado de las condiciones a que estuviera subordinada la autorización, y, por otro lado, la revocación por desaparición de las circunstancias que motivaron su otorgamiento o cuando sobrevinieran otras que, de haber existido en aquel momento, habrían justificado la denegación.

Sería conveniente dotar de una redacción más clara este apartado, distinguiendo los dos supuestos señalados.

Art. 29.2. Límites cuantitativo (sic) (debe decir cuantitativos) de apuestas externas.

Art. 44. Empleados de locales de apuestas externas.

Sería adecuado adicionar una referencia a que las prohibiciones se establecen sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 3.2 d), que prohíbe a los empleados participar en estas apuestas.

C O N C L U S I Ó N

El PD sometido a Dictamen de este Consejo Consultivo se considera conforme a Derecho, sin perjuicio de las observaciones realizadas en el Fundamento VI.