



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 171/2015

(Pleno)

La Laguna, a 29 de abril de 2015.

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 del Juego del Bingo (EXP. 130/2015 PD)*\*.

## FUNDAMENTOS

### I

Sobre la solicitud de dictamen.

1. Por escrito de 30 de marzo de 2015, con fecha de entrada en el Consejo Consultivo de Canarias de 31 de marzo de 2015, 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 aprueba el Reglamento del Juego del Bingo en la Comunidad Autónoma de Canarias".

2. El Proyecto de Decreto (PD) sometido a dictamen tiene por objeto la aprobación de un Reglamento, de carácter ejecutivo, dictado al amparo de los arts. 20.1, 22 y 24.3 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, mediante reglamentos especiales, los diferentes juegos previstos en la citada ley. 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 Sr. Presidente del Gobierno esté legitimado para solicitar el dictamen, de carácter preceptivo, siendo competente el Consejo Consultivo de Canarias para su emisión.

---

\* Ponente: Sr. Brito González.

### **Sobre la urgencia en su solicitud.**

3. El dictamen ha sido requerido con carácter urgente en virtud de lo previsto en el art. 20.3 de la citada ley, motivándose la reducción del plazo para la emisión del parecer de este Consejo en que “el art. 1, segundo párrafo, del Decreto 299/2003, de 22 de diciembre, por el que se planifican los juegos y apuestas de Canarias, establece que el plazo de vigencia de la planificación dispuesta en el mismo será de diez años, y, en consecuencia, dicho plazo ha sido superado”.

Al respecto, es preciso manifestar que con tal argumentación no queda suficientemente acreditada la urgencia que se alega, pues habiendo concluido ampliamente el plazo de vigencia referido no concurre la urgencia señalada al haberse sobrepasado ampliamente el plazo fijado.

## **II**

### **Tramitación del Proyecto de Decreto.**

En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto sometido a dictamen se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación previstas en los arts. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, y 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, así como en el Decreto 20/2012, de 16 de marzo, del Presidente, 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.

Con la solicitud de dictamen se acompaña el preceptivo certificado del Acuerdo gubernativo de solicitud del mismo respecto del Proyecto de Decreto que el Gobierno tomó en consideración en su sesión de 27 de marzo de 2015.

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

a) Informe de iniciativa reglamentaria, de la Viceconsejería de Administración Pública, de 13 de octubre de 2014, en el que se incluye memoria económica [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, art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno], así como informe de impacto empresarial (art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio,

de Fomento y consolidación del emprendimiento, el trabajo autónomo y las PYMES de la Comunidad Autónoma de Canarias).

b) Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, de 2 de diciembre de 2014 [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 11 de diciembre de 2014 [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, elaborado por la Viceconsejería de Administración Pública, de 13 de diciembre de 2014 (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 23 de octubre de 2014 (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 3 de diciembre de 2014, 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 24 de marzo de 2015 [art. 20.f) del Reglamento de ese Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero y norma tercera, apartados 1.a) y 3 del Decreto del Presidente 20/2012], si bien no se emite en el momento procedimental oportuno incumplándose con ello la normativa señalada y la finalidad del citado informe, tal como se ha puesto de manifiesto en reiteradas ocasiones por este Organismo.

h) Informe de impacto por razón de género, de 15 de octubre de 2014 [directriz tercera, apartado 1, letra d) del citado Decreto 20/2012].

i) Certificación expedida por la Secretaria de la Comisión del Juego y las Apuestas, acreditativa del Acuerdo adoptado por dicho órgano colegiado, en sesión

celebrada el 1 de junio de 2014, por el que se informa favorablemente el Proyecto de Decreto [art. 42.a) LJA].

j) Informe de la Viceconsejería de Administración Pública, de contestación a las observaciones realizadas durante la tramitación del Proyecto de Decreto, de 26 de marzo de 2014.

k) Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, de 25 de marzo de 2015 (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 23 de marzo de 2015 (art. 2 del Decreto 37/2012, de 3 de mayo).

Además, dando cumplimiento a lo dispuesto en el art. 24.1, *in fine*, LJA, que impone al Parlamento el examen de la planificación de las salas de bingo, el Gobierno, en sesión de 12 de marzo de 2015, acordó trasladar al Parlamento de Canarias para su examen la Comunicación relativa a la disposición adicional primera del Proyecto de Decreto, que es donde se contiene la referida planificación. Asimismo, consta la conformidad dada por el Parlamento a la citada planificación (sesiones del Pleno de 24, 25 y 26 de marzo de 2015, BOPC nº 127 de 30 de marzo de 2015).

Ha de decirse al respecto que sobre esta cuestión se había pronunciado este Consejo Consultivo en sus Dictámenes 271/2010 y 235/2003 interpretando que la remisión al Parlamento de Canarias de la planificación de los juegos y apuestas ha de producirse dentro del procedimiento de elaboración de la misma a que se refiere aquel el art. 24.1 LJA. Así, señalábamos "(...) que desde el punto de vista de la adecuación del Proyecto de Decreto a su ley de cobertura, hemos de precisar que el artículo 18.1 de la Ley 6/1999, de 26 de marzo, de Juegos y Apuestas de Canarias (LJA) -actual 24.1- atribuye al Gobierno la aprobación de la planificación de los juegos y apuestas, que habrá de ser remitida al Parlamento para su examen. Cabe cuestionarse si esta remisión se encuadra dentro del procedimiento de elaboración de la planificación a que se refiere el precepto. La respuesta ha de ser afirmativa, por los motivos que seguidamente exponemos. En primer lugar, porque este fue el trámite seguido en la elaboración del Decreto núm. 56/1986, de 4 de abril, que este Proyecto de Decreto pretende sustituir, según se expone con claridad en su

exposición de motivos (con arreglo a la ya derogada ley territorial 6/1985, de 30 de diciembre, reguladora de los Juegos y Apuestas en Canarias); y en segundo lugar, porque así continúa recogiendo en el citado art. 18.1 de la vigente Ley autonómica de 1999 al establecer que la planificación de los juegos y apuestas, con el contenido mínimo que indica la norma, será remitida al Parlamento para su examen -lo cual se reitera en el art. 24.1 de la vigente LJA-".

### III

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

1. Consta el Proyecto de Decreto de la siguiente estructura y contenido:

- Una introducción sin rubricar, a modo de Preámbulo, donde se justifica la norma proyectada.

- Un artículo por el que se aprueba el Reglamento del Juego del Bingo en la Comunidad Autónoma de Canarias, que figura como Anexo al Proyecto de Decreto y se estructura de la siguiente forma:

Capítulo I: "Disposiciones generales", arts. 1 al 3, que contiene el objeto y ámbito de aplicación de la norma, el régimen jurídico y las definiciones de los términos usados en la norma.

Capítulo II: "Régimen de autorización". Se distribuye en dos secciones. La primera, rubricada "Generalidades", se refiere a las autorizaciones (art. 4), y la segunda, rubricada "Entidades titulares de autorizaciones" (arts. 5 a 7), se refiere a las sociedades anónimas, a las entidades deportivas, culturales y benéficas y a las empresas de servicio.

Capítulo III: "Procedimientos de autorización". Se distribuye en cuatro secciones. La primera, titulada "Autorización de instalación" (arts. 8 al 13); la segunda, titulada "Autorización de apertura y funcionamiento" (arts. 14 al 19); la tercera, titulada "Autorización para la organización y explotación del juego de bingo por empresas de servicio" (arts. 20 al 22); y la cuarta, se titula "Garantías" (art. 23).

Capítulo IV: "De las salas y del personal". A través de los arts. 24 al 30, este capítulo contiene las normas sobre las condiciones técnicas de los locales destinados a salas de bingo, las condiciones de funcionamiento, la clasificación y localización, el personal obligatorio y su identificación, las propinas, y las prohibiciones.

Capítulo V: “Del desarrollo de las partidas” (arts. 31 al 33), en los que se regula la admisión de los jugadores, el servicio de admisión y las cantidades perdidas, olvidadas o abandonadas.

Capítulo VI: “Modalidades del juego del bingo”. Esta materia se regula en cuatro secciones. La primera, es la referida al bingo tradicional (arts. 34 al 42); la sección segunda regula (arts. 43 al 47) el bingo acumulado interconectado (BAI); la sección tercera contiene las normas relativas al bingo electrónico de red (arts. 48 al 64); y la sección cuarta, regula el bingo electrónico de sala (arts. 65 al 80).

Capítulo VII: “Documentación obligatoria”. Se recoge en este capítulo, arts. 81 al 83, la normativa, libro de inspección de juegos y libro de reclamaciones.

Capítulo VIII: “Procedimiento sancionador” (arts. 84 al 90).

El Reglamento finaliza con un Anexo sobre las condiciones técnicas de la infraestructura del BAI.

- Dos disposiciones adicionales; la primera, relativa a la autorización de bingos y, la segunda, a la tramitación telemática de los procedimientos.

- Una disposición transitoria, en relación con el bingo acumulado interconectado.

- Una disposición derogatoria, específica del Decreto 22/2009, y genérica de cualquier norma de igual o inferior rango que contradiga al Proyecto de Decreto.

- Tres disposiciones finales; la primera, modifica el art. 46 del Reglamento de máquinas recreativas y de azar de la Comunidad Autónoma de Canarias (Decreto 26/2012, de 30 de marzo); la segunda, habilita al titular de la Consejería competente en materia de juegos y apuestas para dictar las disposiciones necesarias para la aplicación y desarrollo del Proyecto de Decreto, y, en concreto, para regular otras modalidades de juego de bingo, así como para modificar determinadas cuestiones reguladas en el Proyecto; y, por último, la tercera, sobre la entrada en vigor del Proyecto de Decreto.

2. La norma proyectada, como ya se ha señalado, tiene por objeto aprobar el Reglamento del Juego del Bingo en la Comunidad Autónoma de Canarias que sustituirá al Reglamento actualmente vigente (Decreto 22/2009, de 3 de marzo).

Ahora bien, como se pone de manifiesto en el Preámbulo de la norma proyectada, el citado Decreto es anterior a la vigente ley, aunque sus determinaciones no difieren en sus aspectos fundamentales de las previstas en la misma, si bien es precisa una actualización de su contenido con el fin de, por un

lado, avanzar en el proceso de simplificación y modernización de los procedimientos y trámites administrativos, y, por otro lado, incluir las nuevas modalidades del juego del bingo que han ido apareciendo en mercado, propugnando, entre otros aspectos, el mayor uso de los medios telemáticos.

Asimismo, teniendo en cuenta que la planificación de los juegos y apuestas constituye una exigencia legal (art. 24.1 LJA) y que la vigencia de la planificación de las salas de bingo que establece el Decreto 299/2003, de 22 de diciembre, por el que se planifican los juegos y apuestas de Canarias, era de diez años, por lo que hace tiempo que concluyó el plazo, por lo que era preciso aprobar la nueva planificación que rija para los próximos años.

La nueva planificación que se plasma en la disposición adicional primera del Proyecto de Decreto regula el número máximo de autorizaciones a conceder para la instalación de las salas de bingo y su distribución geográfica, así como las medidas necesarias -zonas de influencia- para evitar la concentración de esta oferta de juego o su ubicación cercana a centros de enseñanza no universitaria o de atención de menores.

Al respecto, se debe tener en cuenta que tales limitaciones se justifican, además, porque las actividades de juego y apuestas no están sometidas al régimen de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, ni, por ello, a las normas de transposición parcial de la misma, entre ellas, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el Libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio.

## IV

### Sobre la competencia.

En relación con la competencia, tal y como se ha señalado en los distintos Dictámenes emitidos por este Consejo Consultivo (entre otros, DDCCC 115/2001, 1/2002, 64/2002, 41/2003, 65/2009, 519/2011 y 315/2014) en relación con los juegos y apuestas, 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 ordenar esta materia; como tampoco significa que la Comunidad Autónoma, al amparo de la competencia mencionada, puede exceder sus límites objetivos para regular estas cuestiones de 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 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 aquel no puede tacharse la cita de inconstitucional por incompetencia material.

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), si bien de la lectura de los preceptos del Proyecto de Decreto no se desprende afectación normativa de tales títulos competenciales, por más que la cita de cuestiones incluíbles en ellos, directa o indirecta, sea evidente, pues esta mención no excede a 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, por lo que podemos concluir que el Proyecto de Decreto sometido a dictamen se ajusta al marco competencial señalado.

## V

### Observaciones al PD.

#### 1. Disposición final primera.

En aras a una mejor técnica legislativa se señala que el contenido de esta disposición final es más propio de una disposición adicional. Asimismo debe añadirse que tampoco es correcto desde esta perspectiva incluir la modificación de un reglamento específico de máquinas recreativas y de azar en una modificación que atañe exclusivamente a la reglamentación específica del juego del bingo.



## 2. Observaciones al anexo del PD sobre el Reglamento del bingo.

Se trata de regulaciones típicamente reglamentarias que no contradicen la ley habilitante ni la legislación sobre procedimiento administrativo común, por lo que no se suscitan observaciones al Proyecto de Decreto.

No obstante, si bien se trata de cuestiones formales, se observa que:

### Artículo 17.

En el art. 17 la rúbrica no se corresponde con su contenido, debiendo limitarse a la extinción de la autorización, pues de la subrogación se ocupa el artículo siguiente.

### Artículo 26.

Lo mismo sucede con el art. 26, en el que tampoco se corresponde su contenido con su rúbrica, pues sólo regula las categorías de los locales (clasificación), no su localización.

### Artículo 39.3.

Resulta innecesaria la inclusión del último inciso del apartado 3 del art. 39, pues el cumplimiento de la legislación vigente en materia de blanqueo de capitales no viene dado porque se determine en este Reglamento, así como el de ninguna otra que resulte aplicable.

### Artículo 79.5.

El art. 79.5 del PD deberá adecuarse la nomenclatura del premio a la establecida en el art. 73.1 PD que lo denomina "premio de prima de bingo electrónico de sala extra".

## C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Decreto sometido a la consideración de este Consejo se ajusta al Ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones formales que a su articulado se realizan en el Fundamento V de este Dictamen.