



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 1 3 / 2 0 1 6

(Pleno)

La Laguna, a 8 de abril de 2016.

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. 98/2016 PD)**.

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud del dictamen, legitimación, preceptividad y urgencia.

1. El Excmo. Sr. Presidente del Gobierno al amparo del art. 11.1.B.b) en relación con el art. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, solicita preceptivo Dictamen 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 Decreto 26/2012, de 30 de marzo.

Acompaña la solicitud de dictamen el preceptivo certificado del Acuerdo gubernativo respecto del Proyecto de Decreto que el Gobierno tomó en consideración en su sesión de 21 de marzo de 2016.

2. El Presidente del Gobierno de Canarias está legitimado para recabar el dictamen sobre el citado Proyecto, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 11.1 de la Ley del Consejo Consultivo.

3. Por otra parte, la solicitud del dictamen es preceptiva conforme a lo dispuesto en el citado art. 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.

4. La solicitud de dictamen ha venido cursada por el procedimiento de urgencia (15 días), lo que se fundamenta en dos tipos de consideraciones. Por un lado, “debido a su larga tramitación, por la necesidad previa de remisión a la Comisión Europea en cumplimiento del procedimiento establecido por la Directiva 98/34/CE, que ha originado un involuntario retraso en la acomodación de la normativa de las máquinas recreativas y de azar a las previsiones de la Ley de garantía de la unidad de mercado”. Por otro, en “la simplicidad de la modificación que comporta el Decreto, en tanto que únicamente tiene por objeto la modificación de los artículos 9 y 10 del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar, aprobado por Decreto 26/2012, de 30 de marzo”.

Por lo que respecta a la primera razón, del expediente se desprende que “habiéndose establecido un plazo hasta el 13/07/2015, para que la Comisión Europea y/o los Estados Miembros, si lo estimaran conveniente, interpusieran observaciones y/o Dictámenes razonados al proyecto anteriormente mencionado”, el Estado considera (certificado de 15 de julio de 2015) que “el procedimiento establecido por la Directiva 98/34/CE está finalizado y por lo tanto el proyecto puede seguir su tramitación administrativa hasta su publicación final en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de Canarias”. Por consiguiente, desde tal fecha la Comunidad Autónoma de Canarias podía haber concluido el procedimiento de elaboración de la disposición general. Consecuentemente, la urgencia temporal que se alega no concierne a un plazo a punto de vencer, sino a uno ya vencido hace meses, por lo que tal razón temporal decae.

Por lo que atañe a las razones de simplicidad de la norma proyectada, para fundar en la misma la solicitud de dictamen por el procedimiento de urgencia, no siempre la brevedad de una modificación es sinónimo de sencillez de su análisis jurídico.

II

Procedimiento de elaboración, estructura y contenido de la norma proyectada.

1. En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Reglamento 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, 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, aplicable en virtud de lo dispuesto en la disposición 2 del Decreto 15/2016, de 11 de marzo, que aprueba las nuevas normas en la materia y deja sin efecto el citado Decreto 20/2012.

Consta en el expediente la siguiente documentación:

a) Informe de iniciativa reglamentaria (art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril), que incluye la memoria económica, elaborado por la Viceconsejera de Administración Pública con fecha 16 de diciembre de 2014.

b) Informe de valoración del impacto por razón de género (art. 6.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres), y del 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 en la Comunidad Autónoma de Canarias), elaborados por el mismo órgano con fecha 30 de junio de 2015.

c) Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad [art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, modificado por Decreto 234/1998, por el que se crean las Oficinas presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias], elaborado con fecha 9 de octubre de 2015.

d) Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de la Consejería de Hacienda, emitido con carácter favorable con fecha 23 de octubre de 2015 [art. 26.4.a) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda, aprobado por Decreto 12/2004, de 10 de febrero].

e) Certificación acreditativa del sometimiento del Proyecto de Decreto a la Comisión del Juego y las Apuestas, que emitió informe favorable en sesión celebrada el 17 de noviembre de 2015.

f) Certificación acreditativa del cumplimiento del trámite de audiencia a los Cabildos, a la Federación Canaria de Municipios y a las asociaciones del sector. Durante el plazo concedido se presentaron alegaciones por diversas asociaciones y por el Cabildo de Tenerife, constando informe de la Viceconsejera de Administración Pública de valoración de las presentadas por esta Corporación.

Esta misma certificación acredita el traslado del Proyecto de Decreto a todos los Departamentos de la Administración autonómica, efectuando alegaciones la Viceconsejería de Hacienda y Planificación, en las que, sin formular observaciones al texto propuesto, propone la incorporación de una disposición final dirigida a la

modificación puntual del Reglamento del Juego del Bingo. Esta propuesta ha sido rechazada de forma motivada en informe del órgano proponente de la Viceconsejera de Administración Pública de 22 de diciembre de 2015.

g) Certificación acreditativa del cumplimiento del trámite de información pública, durante el cual se han presentado alegaciones por asociaciones del sector que muestran su conformidad al texto propuesto.

h) Certificación de la Dirección General de Coordinación de Políticas Comunes y de Asuntos Generales de la Unión Europea, del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, acreditativa de la finalización del procedimiento de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas relativos a los servicios de la sociedad de la información establecido por la Directiva 98/34/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 1998, modificada por la Directiva 98/48, de 20 de julio, así como en el Real Decreto 1337/1999, de 31 de julio, que incorpora estas Directivas al Ordenamiento jurídico español. De acuerdo con esta certificación, no se han formulado observaciones ni dictámenes razonados por la Comisión Europea y/o los Estados miembros.

i) Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos, de fecha 7 de marzo de 2016 [art. 20.f) del Reglamento de este Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero], cuyas observaciones han sido parcialmente aceptadas.

j) Informe de legalidad de 14 de marzo de 2016, emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad [arts. 44 de la citada Ley 1/1983 y 15.5.a) del Decreto 212/1991].

k) Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno de 17 de marzo de 2016 (art. 2 del Decreto 37/2012, de 3 de mayo).

2. El Proyecto de Decreto consta de una introducción a modo de Preámbulo y de un artículo único, distribuido en dos puntos, por los que se modifican, respectivamente, los arts. 9 y 10 del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar, aprobado por Decreto 26/2012, de 30 de marzo.

En cuanto al art. 9, se modifican los apartados 1, 2, 5 y 6. Las modificaciones persiguen, respecto de las máquinas B1, que con el mismo precio (0,20 euros) se puedan realizar simultáneamente cinco partidas (en vez de tres); se eleva el premio máximo de 400 a 500 veces el valor de la partida o partidas simultáneas jugadas; se baja el porcentaje de premios del 75 al 70 por 100 de las partidas efectuadas en un ciclo de cuarenta mil partidas consecutivas jugadas; y se baja la duración media de

las partidas de cinco a tres segundos, no pudiendo realizarse más de 600 partidas en 30 minutos, en vez de 360 como ahora.

En el art. 10, se modifican los apartados 1, 4, 5 y 8. Las modificaciones consisten, respecto de las máquinas B2, que con el mismo precio (0,20 euros) se puedan realizar simultáneamente quince partidas (en vez de cinco); se sube el porcentaje de premios del 75 al 80 por 100 de las partidas efectuadas en un ciclo de ciento veinte mil partidas consecutivas jugadas (en vez de cuarenta mil); se reduce la duración media de las partidas de cinco a tres segundos, no pudiendo realizarse más de 600 partidas en 30 minutos, en lugar de 360 como ahora; y se sube el máximo del contador de créditos de las máquinas equivalente al precio del número de partidas, incrementando estas de 50 a 100.

El resto de modificaciones son sucintas correcciones gramaticales en los apartados 7, 9 y 12 del art. 9 y 1, 6, 8 y 11 del art. 10.

La regulación proyectada se completa con dos disposiciones transitorias y una disposición final.

La disposición transitoria primera dispone la aplicación de la normativa anterior a los procedimientos administrativos que se encuentren en tramitación en el momento de entrada en vigor de la modificación que se proyecta.

La disposición transitoria segunda regula la posibilidad de adaptación de las máquinas B1 y B2 mediante el cumplimiento de los nuevos requisitos técnicos.

En la disposición final primera se establece la entrada en vigor del Decreto el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

III

Competencia, marco normativo en el que se inserta y justificación de la norma proyectada.

1. La Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencia exclusiva en materia de casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las apuestas mutuas deportivo-benéficas, en virtud del art. 30.28 de su Estatuto de Autonomía, competencia sobre la que este Consejo ha tenido ocasión de pronunciarse en relación con diferentes proyectos normativos relacionados con esta materia (Dictámenes 115/2001, 1/2002, 64/2002, 41/2003, 275/2003, 143/2008, 65/2009, 133/2009,

36/2010, 271/2010, 519/2011, 127/2014, 315/2014 y 171/2015), a los cuales nos remitimos, competencia que habilita suficientemente a la Comunidad Autónoma para la aprobación de la normativa que nos ocupa.

En ejercicio de esta competencia, se ha aprobado la Ley 8/2010, de 15 de julio, de los Juegos y Apuestas, cuya disposición final primera habilita al Gobierno para dictar las disposiciones reglamentarias correspondientes al desarrollo de la propia ley, entre ellas, las concernientes a las máquinas recreativas y de azar.

El Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar de la Comunidad Autónoma de Canarias, aprobado por Decreto 26/2012, de 30 de marzo, regula, dentro del citado marco legal, los juegos y apuestas desarrollados mediante aparatos manuales o automáticos que, a cambio de un precio, permiten el mero pasatiempo o recreo del jugador o la obtención de un premio. Asimismo, contempla la regulación de las empresas y establecimientos dedicados a la realización de dichas actividades y las relacionadas con éstas, como las de fabricación, importación, exportación, comercialización, instalación, explotación y homologación e inscripción de los modelos.

Este Reglamento modificado por el Decreto 31/2014, de 24 de abril, cuyo Proyecto normativo fue dictaminado por este Consejo, Dictamen 127/2014, de 10 de abril, con la finalidad de mejorar la regulación en aquellos aspectos que requerían una labor interpretativa más intensa por falta de claridad y para acotar la discrecionalidad hasta llevarla a márgenes que permitiesen una mayor seguridad jurídica. A tal fines, se modificaron entonces los arts. 18.5, 33.3, 34.1, 35.1, 41.2, 42.3, 45 y 46. Este último precepto ha sido nuevamente modificado por el Decreto 77/2015, de 7 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento del juego del bingo, cuyo Proyecto fue también dictaminado por este Consejo, Dictamen 171/2015, de 29 de abril.

2. El actual Proyecto de Decreto se dirige a la modificación de determinados requerimientos técnicos de las máquinas recreativas B1 y B2 contemplados en los arts. 9 y 10 del Reglamento vigente.

La actuación normativa se justifica, de acuerdo con lo expuesto en su introducción, en la necesidad de acometer modificaciones puntuales a fin de homogeneizar con otras Comunidades Autónomas los requisitos técnicos exigibles a las máquinas y al juego desarrollado en ellas a los efectos del cumplimiento de los principios inspiradores de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.

En el acuerdo gubernativo se insiste en que el procedimiento de la Directiva 98/34 CE «ha originado un involuntario retraso en la acomodación de la normativa de las máquinas recreativas y de azar a las previsiones de la ley de garantía de la unidad de mercado; demanda ampliamente solicitada por el sector del juego, ya que colocan a los destinatarios de las normas autonómicas canarias en una situación diferente y, en algún caso, de desventaja frente a los operadores de juego presencial de otros territorios».

El impacto económico externo se explicita en el informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, de 9 de octubre de 2015, según el cual:

«El Decreto tiene como finalidad adecuar los requisitos técnicos de las máquinas recreativas exigidos en el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar de la Comunidad Autónoma de Canarias, aprobados por el Decreto 26/2012 de 30 de marzo, a los exigidos en otras reglamentaciones autonómicas, por lo que se creará un entorno más favorable para las empresas que operan en el sector, haciéndolas más competitivas, ampliando las posibilidades de invertir en otras -Comunidades Autónomas y facilitando el aprovechamiento de economías de escala y el alcance del mercado mediante el libre acceso, ejercicio y expansión de la actividad económica en todo el territorio nacional. Ello está en consonancia con la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de unidad de mercado, en la que se establece que las autoridades competentes se asegurarán de que cualquier medida, límite o requisito que adopte o mantenga en vigor no tenga como efecto la creación o mantenimiento de un obstáculo o barrera a la unidad de mercado (art. 18 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de unidad de mercado)».

Insiste en tales razones el informe de la Viceconsejería de Administración Pública, de 30 de junio de 2015, con las siguientes afirmaciones:

«Las modificaciones reglamentarias que se introducen en el proyecto normativo no alteran este régimen de intervención pero sí pretenden rebajar su intensidad al eliminar alguna de las trabas administrativas que afectaban a la circulación en el territorio nacional de las máquinas propiedad de las empresas explotadoras y fabricantes de las mismas adecuando la exigencia de requisitos técnicos a las previsiones de otras Comunidades Autónomas de tal modo que los empresarios implantados en Canarias puedan acceder al mercado en mejores condiciones que las disfrutadas hasta el momento a la hora de proveerse de estos dispositivos de juego.

Las previsiones normativas contenidas en el proyecto de decreto han sido propuestas por las asociaciones empresariales del sector de las máquinas recreativas y de azar y de los salones de juego y se alinean con el espíritu que inspira la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, en el sentido de evitar diferencias en el mercado

interior del juego que reste competitividad a las empresas radicadas en Canarias respecto a las que operen en otros territorios, por tener que soportar mayores cargas».

Al respecto, debe señalarse que el Reglamento (UE) nº 1025/2012, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre la normalización europea, por el que se modifican las Directivas 89/686/CEE y 93/15/CEE del Consejo y las Directivas 94/9/CE, 94/25/CE, 95/16/CE, 97/23/CE, 98/34/CE, 2004/22/CE, 2007/23/CE, 2009/23/CE y 2009/105/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, y por el que se deroga la Decisión 87/95/CEE del Consejo y la Decisión nº 1673/2006/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, dispone que el principal objetivo de la normalización es la definición de especificaciones técnicas o cualitativas voluntarias con las que pueden ser conformes actuales o futuros productos, procesos de producción o servicios. La normalización puede abarcar distintos ámbitos, como la normalización de diferentes calidades o tamaños de un producto determinado o las especificaciones técnicas en mercados de productos o servicios en los que resulta esencial la compatibilidad y la interoperabilidad con otros productos o sistemas.

La normalización europea ayuda también a mejorar la competitividad de las empresas, facilitando, en particular, la libre circulación de bienes y servicios, la interoperabilidad de las redes, el funcionamiento de los medios de comunicación, el desarrollo tecnológico y la innovación. La normalización europea refuerza la competitividad global de la industria europea, especialmente si se lleva a cabo en coordinación con los organismos internacionales de normalización. Las normas tienen notables efectos económicos positivos, por ejemplo promoviendo la interpenetración económica en el mercado interior y el desarrollo de mercados o productos nuevos y mejorados, así como la mejora de las condiciones de suministro. Normalmente, las normas aumentan la competencia y reducen los costes de producción y de venta, lo que beneficia a la economía en su conjunto y a los consumidores en particular. Las normas pueden mantener y aumentar la calidad, proporcionar información y garantizar la interoperabilidad y compatibilidad, lo que incrementa la seguridad y el valor para los consumidores.

Hay, pues, fundamento para la normalización que se pretende (homogeneización), justificada en la eliminación de algunas de las trabas administrativas que afectan a la circulación en el territorio nacional de las máquinas propiedad de las empresas explotadoras y fabricantes de las mismas, adecuando la exigencia de requisitos técnicos a las previsiones de otras comunidades autónomas,

de tal modo que los empresarios implantados en Canarias puedan acceder al mercado en mejores condiciones que las disfrutadas hasta el momento a la hora de proveerse de estos dispositivos de juego.

IV

Observaciones al Proyecto de Decreto.

1. Dado que se trata de una modificación puntual del Decreto 26/2012, parece pertinente que su limitado alcance fuera objeto, tanto por razones formales como materiales, de la intitulación de la norma proyectada. Desde luego, el limitado alcance de la propuesta normativa no se ajusta al título, que parece comprender una modificación general del Decreto vigente.

2. Las modificaciones que se proponen de los arts. 9 y 10 del Reglamento no presentan reparos de legalidad, al encuadrarse dentro de los parámetros de la competencia exclusiva autonómica en lo referente a los requisitos técnicos de las máquinas recreativas (SSTC 52/1988, de 24 de marzo, y 204/2002, de 31 de octubre). En este sentido, estos requisitos se contemplan en el art. 19 de la Ley 8/2010, que establece los distintos tipos de máquinas de juego, si bien remite al Reglamento, sin condicionamiento alguno, la determinación del precio y tiempo de cada partida, así como los importes de los premios, entre otros.

Los arts. 9 y 10 del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar regulan, respectivamente, los requisitos específicos de las máquinas de subtipo "B1" o recreativas con premio programado y "B2" o recreativas con premio programado especiales para salones recreativos y de juegos, salas de bingo y casinos de juego.

Como ya se ha indicado, el presente proyecto de Decreto se dirige a modificar los apartados 1, 2, 5 y 6 del art. 9 y los apartados 1, 4, 5 y 8 del art. 10 del Reglamento vigente.

Todas estas modificaciones afectan al número de partidas que pueden realizarse simultáneamente, premios máximos y su porcentaje, y duración media de las partidas, y son cuestiones que se enmarcan en el conjunto de reglamentaciones técnicas de la competencia autonómica y que la Ley 8/2010 remite al reglamento para su determinación. Por ello, las modificaciones previstas no presentan reparos de legalidad.

3. La disposición transitoria segunda del Proyecto de Decreto permite la adaptación de las máquinas recreativas de los subtipos B1 y B2 homologadas e inscritas con anterioridad a la entrada en vigor de esta modificación del Reglamento, lo que no plantea reparos de legalidad.

No obstante, en este caso se prevé la previa presentación ante el órgano competente en materia de juego de una comunicación adjuntando el certificado de fabricación de la nueva memoria de juego a instalar en la máquina recreativa con su mismo nombre comercial, serie y número de fabricación.

El art. 18.5 del propio Reglamento, exige, en caso de modificación sustancial de los modelos de máquinas inscritos, la homologación previa, reservando solo para aquellos casos en que la modificación no sea sustancial la resolución de la inscripción en el Registro, sin más trámite.

La modificación de los arts. 9 y 10 que se propone constituye una modificación sustancial, por lo que se requeriría de la previa homologación de las máquinas en los términos previstos en el art. 18 y siguientes del Reglamento.

4. Desde otra perspectiva, la modificación contemplada, al no exigir mayores controles a la adaptación de tales máquinas, no presta debida atención a la necesidad de controlar las condiciones en que se desarrollan los juegos, en concordancia con los principios recogidos en el art. 5.1 de la Ley 8/2010, de 15 de julio, de los Juegos y Apuestas de Canarias.

C O N C L U S I Ó N

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 Decreto 26/2012, de 30 de marzo, se ajusta al marco jurídico de aplicación, sin perjuicio de las observaciones señaladas en el Fundamento IV.