



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 516/2022

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 29 de diciembre de 2022.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Ley de modificación de la Ley 8/2010, de 15 de julio, de los Juegos y Apuestas (EXP. 497/2022 PL)**.

FUNDAMENTOS

I

Sobre la solicitud y preceptividad de la consulta.

1. Mediante escrito de 9 de diciembre de 2022 (con registro de entrada en este Consejo Consultivo el mismo día), el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, al amparo del art. 11.1.A.b) en relación con los arts. 12.1 y 20.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (en adelante, LCCC), solicita la evacuación preceptiva de dictamen en relación con el Proyecto de Ley de Modificación de la Ley 8/2010, de 15 de julio, de los Juegos y Apuestas (en adelante, PL).

2. A la solicitud de dictamen se acompaña el preceptivo certificado del acuerdo gubernativo de solicitud del mismo respecto al PL, que el Gobierno tomó en consideración en su sesión celebrada el día 7 de diciembre de 2022 (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado mediante Decreto 181/2005, de 26 de julio).

3. La presente solicitud de dictamen se efectúa al amparo de lo previsto en el art. 11.1.A.b) LCCC, en cuya virtud resulta preceptivo el pronunciamiento jurídico del Consejo Consultivo cuando se trata de *“proyectos de ley, antes de su aprobación definitiva por el Consejo de Gobierno, exceptuados los de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma”*.

* Ponente: Sra. Marrero Sánchez.

A su vez, corresponde al Pleno de este Organismo consultivo emitir el oportuno dictamen (arts. 15.1 y 16 LCCC).

4. La solicitud de dictamen ha sido cursada por el procedimiento de urgencia previsto en el art. 20.3 LCCC: *“Cuando en la solicitud de dictamen se haga constar su urgencia, el plazo máximo para su despacho será de quince días, salvo que el Presidente del Gobierno o del Parlamento, en su caso, fijaran otro menor. Si este plazo fuera inferior a diez días, el Presidente del Consejo Consultivo podrá establecer, excepcionalmente, que la consulta sea despachada por las Secciones, aun siendo competencia del Pleno. En los supuestos previstos en este apartado la reducción de plazos deberá ser motivada”*.

Respecto a la petición urgente de dictamen de este Consejo Consultivo cabe indicar lo siguiente:

En la solicitud de dictamen del Presidente del Gobierno de Canarias se hace constar la urgencia para la emisión del pronunciamiento de este Consejo Consultivo, lo que se justifica en *“la cercanía del final de la presente legislatura, y al objeto de garantizar que la aprobación de la Ley tenga lugar con anterioridad a ese momento, así como dar cumplimiento a la Resolución 10L/PNLP-0065, del Parlamento de Canarias, sobre regulación efectiva del juego y las apuestas en Canarias contra las adicciones”*.

De acuerdo con la Ley reguladora de este Consejo, cabe que la emisión de su dictamen sea requerida con carácter de urgencia, si bien ésta debe ser motivada por el órgano solicitante. En esta exigencia de motivación subyace, como ha sostenido este Consejo, el criterio de que la urgencia tiene carácter excepcional y como tal ha de responder a razones que de una manera objetiva muestren la necesidad de que el pronunciamiento de este Organismo lo sea con la mayor celeridad de lo que corresponde a una tramitación ordinaria. Es decir, no cabe sostener que pueda admitirse cualquier motivación al amparo de la posibilidad prevista en el art. 20.3 citado, sino que de la misma ha de derivarse la razonabilidad del acortamiento del plazo con que normalmente cuenta este Consejo para emitir su parecer (Dictámenes 40/2019, de 4 de febrero, 192/2019, de 16 de mayo y 97/2020, de 8 de abril, entre otros). Por ello, la solicitud de dictamen por la vía de urgencia que permite el art. 20.3 LCCC constituye un cauce excepcional.

También es doctrina de este Consejo que la urgencia para la tramitación del procedimiento de elaboración de las normas no es por sí sola condicionante, ni suficiente *per se*, de la urgencia con que se ha de requerir y emitir el dictamen por

parte de este Consejo. La declaración de urgencia se conecta con circunstancias objetivas y/o temporales y no de mera conveniencia de que las normas entren en vigor a la mayor brevedad posible. Dar celeridad en la aprobación de una norma no puede suponer sin más la reducción del plazo ordinario del que esta Institución dispone para emitir su pronunciamiento sobre la adecuación constitucional y estatutaria de la iniciativa normativa proyectada. La adecuada interpretación de las normas reguladoras de tales procedimientos impone que la tramitación ordinaria sea la regla y la urgencia la excepción y como tal debería venir siempre fundada en razones objetivas de interés público o de justificada necesidad (Dictamen 333/2014, de 24 de septiembre y, en el mismo sentido, los Dictámenes 442/2014, de 2 de diciembre y 161/2014, de 2 de mayo).

En el presente caso, la urgencia se motiva en la necesidad de que la norma proyectada entre en vigor antes de que se produzca el final de la legislatura, la cual se encuentra próxima a concluir.

En este caso, si bien es cierta la proximidad del fin de la legislatura, esta circunstancia era fácilmente previsible desde el comienzo de la misma, hace casi cuatro años, por lo que este motivo, por sí mismo, no justifica la referida urgencia.

De otro lado, en cuanto a la trascendencia social de la norma proyectada como posible amparo de la urgencia, esta trascendencia (como también decíamos en el Dictamen 553/2018, de 12 de diciembre) la ha tenido esta materia siempre y no solo en el momento actual, por lo que tampoco este motivo justifica la urgencia.

Y es que, ha de advertirse que la tramitación de la iniciativa legislativa comenzó con la consulta pública realizada durante el periodo del 16 de septiembre al 6 de octubre de 2020. La lista de evaluación fue firmada por el Consejero del Departamento competente el 5 de abril de 2021, manifestando el Gobierno su sentido favorable sobre la iniciativa mediante acuerdo de 22 de abril de 2021, pero sin que en momento alguno se acordara su tramitación con carácter urgente tal y como permite la Norma Segunda, apartado 7, del Decreto 15/2016, de 11 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.

En consecuencia, la tramitación de la iniciativa en el seno del Gobierno se ha extendido a lo largo de algo más de dos años, mientras que el plazo para la emisión de dictamen de este Consejo se ha reducido a 15 días, lo que supone que, en estas

condiciones, como hemos señalado en anteriores ocasiones en las que se produce esta circunstancia (Dictámenes 45/2015, de 3 de febrero, 193/2015, de 18 de mayo, y el ya citado 553/2018, de 12 de diciembre, entre otros), el ejercicio de la función consultiva que nos está estatutaria y legalmente encomendada puede resentirse.

No obstante, este Consejo Consultivo, actuando con la debida responsabilidad, de acuerdo con el principio de cooperación institucional y en aras de no perjudicar la tramitación del PL ante la proximidad del fin de la legislatura, emite el dictamen solicitado dentro del plazo fijado.

II

Procedimiento de elaboración de la norma

1. La competencia del Gobierno de Canarias para plantear iniciativas legislativas encuentra su fundamento jurídico en el art. 44.1 de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias (en adelante, EAC) (*"La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno de Canarias y a los diputados, en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento"*) y en el art. 21, letra a) de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias (*"La participación del Gobierno en la función legislativa se concreta en las siguientes competencias: a) La iniciativa legislativa, mediante la aprobación de los Proyectos de Ley, para su remisión al Parlamento, y el acuerdo, en su caso, de retirarlos"*).

En el procedimiento de elaboración del PL que se dictamina se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación previstas en los arts. 43 y siguientes de la antecitada Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como en el Decreto 15/2016, de 11 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 (en adelante, Decreto 15/2016).

En este sentido, la solicitud de dictamen viene acompañada del correspondiente expediente (art. 50.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio), del que forma parte el preceptivo certificado del *" (...) acuerdo del órgano competente para solicitar la realización de la función consultiva"* (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por

Decreto 181/2005, de 26 de julio), de 7 de diciembre de 2022, de toma en consideración por el Gobierno de Canarias del Proyecto de Ley y de solicitud del dictamen al Consejo Consultivo por el procedimiento de urgencia.

2. En el expediente remitido a este Consejo, además del texto del PL y de la certificación del Acuerdo gubernativo de toma en consideración antes citado, consta la emisión y realización de los siguientes informes y trámites:

- Anuncio de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud, en el periodo comprendido entre el 16 de septiembre y el 6 de octubre de 2020, en el portal web <https://www.gobiernodecanarias.org/participacionciudadana/iniciativas/>, por el que se sometió a consulta pública previa la iniciativa normativa, con el fin de recabar la opinión de las personas y de las organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la futura norma [art. 133.1 LPACAP y art. 8 de la Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana].

- Certificación del Acuerdo adoptado por el Gobierno de Canarias, en sesión celebrada el día 22 de abril de 2021, en el que este manifiesta su sentido favorable sobre la oportunidad de la iniciativa, sus objetivos y los principios generales que la inspiran y acuerda que continúe su tramitación (Norma Segunda, apartado 4º, del Decreto 15/2016). A dicha certificación se acompañan los siguientes anexos:

* Informe sobre la oportunidad, objetivo y principios generales del Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 8/2010, de 15 de julio, de los juegos y apuestas de 22 de abril de 2021.

* Lista de Evaluación del Anteproyecto de Ley de Modificación de la Ley 8/2010, de 15 de julio, de los Juegos y Apuestas, que justifica la oportunidad de la iniciativa y la conveniencia de su contenido, así como su impacto económico y social, elaborada por el Consejero de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, con fecha 5 de abril de 2021 (art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, en relación con las normas segunda y duodécima y ss., del Decreto 15/2016) -consta como anexo II-.

En dicha Lista de Evaluación se incluye:

Informe de valoración del impacto por razón de género, de conformidad con el artículo 6.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre mujeres y hombres, así como, en las Directrices para la elaboración y contenido básico del

informe de impacto de género en los proyectos de ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Gobierno de Canarias, y su guía metodológica, aprobadas respectivamente por Acuerdos del Gobierno de Canarias de 26 de junio y 10 de julio de 2017.

Informe de evaluación del impacto empresarial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 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.

Informe del impacto sobre la infancia y la adolescencia, previsto en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor.

Informe sobre impacto en la familia, de conformidad con lo establecido en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

Memoria económica (art. 44 y Disposición final primera de la Ley 1/1983, de 14 de abril, y norma decimoquinta del Decreto 15/2016).

* Anteproyecto de Ley de Modificación de la Ley 8/2010, de 15 de julio, de los Juegos y Apuestas, que se acompaña como anexo III.

- Consta en el expediente remitido que el Anteproyecto de Ley fue sometido a exposición pública en el Portal de Transparencia del Gobierno de Canarias del 24 de mayo al 24 de junio de 2021, en cumplimiento del art. 22, epígrafe B), letra b) de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública.

Por otro lado, consta la concesión de un trámite de audiencia a las organizaciones y entidades representativas del sector afectados por la futura norma, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 8 de la Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana en relación con el art. 5.2 y 4, letra b) de la misma Ley y en la norma tercera, apartado 1º, letras c) y f) del Decreto 15/2016.

- Traslado a los diversos Departamentos de la Administración autonómica del Anteproyecto de Ley de Modificación de la Ley 8/2010, de 15 de julio, de los Juegos y Apuestas a fin de que estos formulen las observaciones y/o sugerencias que estimen pertinentes [Norma segunda, apartados 2º, 5º y 6º en relación con el apartado 1º, letra e) de la norma tercera del Decreto 15/2016].

Consta en el expediente remitido el pronunciamiento de los siguientes Departamentos:

a) Informe de 13 de abril de 2021 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud.

b) Informe de 14 de abril de 2021 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes.

c) Informe de 15 de abril de 2021 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad (no formula observaciones).

d) Informe de 16 de abril de 2021 de la Secretaría General técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca.

e) Informe de 21 de abril de 2021 de la Secretaría General técnica de la Consejería de Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos.

f) Informe de 23 de junio de 2021 de la Secretaría General de Presidencia del Gobierno.

g) Informe de 28 de junio de 2021 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Turismo, Industria y Comercio.

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, de 1 de agosto de 2021 [artículo 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las oficinas presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias].

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, de 30 de diciembre de 2021 [artículo 24.2 a) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Hacienda, aprobado por Decreto 86/2016, de 11 de julio].

- Dictamen n.º 1/2022, de 24 de enero, del Consejo Económico y Social de Canarias [artículo 4.2. a) de la Ley 1/1992, de 27 de abril, del Consejo Económico y Social].

- Informe de la Unidad de Igualdad de la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, de 4 de abril de 2022 (Directriz sexta de las Directrices para la elaboración y contenido básico del informe de impacto de género en los proyectos de ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Gobierno, aprobadas por Acuerdo del Gobierno de Canarias de 26 de junio de 2017 -

B.O.C. n.º 128, de 5 de julio de 2017-, en relación con el art. 68.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, canaria de igualdad entre mujeres y hombres).

- Informe de Impacto de Género del Anteproyecto de Ley de Modificación de la Ley 8/2010, de 15 de julio, de los Juegos y Apuestas [art. 6.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres, en relación con la norma segunda, apartado segundo, letra c) del Decreto 15/2016], de 12 de septiembre de 2022.

- Informe de 25 de septiembre de 2022, del Viceconsejero de Administraciones Públicas y Transparencia sobre las alegaciones, observaciones y sugerencias planteadas durante la fase de información pública y el trámite de audiencia conferido en el marco de la tramitación del Anteproyecto de Ley de Modificación de la Ley 8/2010, de 15 de julio, de los Juegos y Apuestas.

- Informe de 25 de septiembre de 2022, del Viceconsejero de Administraciones Públicas y Transparencia sobre las observaciones planteadas al Anteproyecto de Ley de Modificación de la Ley 8/2010, de 15 de julio, de los Juegos y Apuestas, por las Consejerías de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud; Agricultura, Ganadería y Pesca; Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos; Presidencia del Gobierno; Turismo, Industria y Comercio.

- Informe de 27 de septiembre de 2022, del Viceconsejero de Administraciones Públicas y Transparencia sobre las consideraciones señaladas por el Consejo Económico y Social de Canarias, en su Dictamen 1/2022, de 24 de enero, en relación con el Anteproyecto de Ley de Modificación de la Ley 8/2010, de 15 de julio, de los Juegos y Apuestas.

- Certificación de la Comisión del Juego y las Apuestas, de 5 de octubre de 2022 [art. 42. a) de la Ley 8/2010, de 15 de julio, de los Juegos y Apuestas].

- Oficio de remisión del proyecto de Decreto y documentación complementaria al Instituto Canario de Igualdad, de 14 de octubre de 2022 (directriz séptima de las Directrices para la elaboración y contenido básico del informe de impacto de género en los proyectos de ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Gobierno, aprobadas por Acuerdo del Gobierno de Canarias de 26 de junio de 2017 - B.O.C., n.º 128, de 5 de julio de 2017-, en relación con el art. 68.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, canaria de igualdad entre mujeres y hombres).

- Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos, de 17 de noviembre de 2022 [artículo 20.f) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero].

- Informe de la Viceconsejería de Administraciones Públicas y Transparencia por el que se incorporan las consideraciones puestas de manifiesto por la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos, de 28 de noviembre de 2022.

- Anexo al Informe de Evaluación del Impacto por razón de género emitido por la Viceconsejería de Administraciones Públicas y Transparencia con fecha 12 de septiembre de 2022, en el que se realiza la evaluación del impacto sobre la identidad y expresión de género y de diversidad sexual (artículo 13 de la Ley 2/2021, de 7 de junio, de igualdad social y no discriminación por razón de identidad de género, expresión de género y características sexuales), de 28 de noviembre de 2022.

- Informe de impacto por razón de cambio climático [artículo 26.3.h) Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, de aplicación supletoria en virtud 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, en relación con el artículo 44 de esta última], de 28 de noviembre de 2022.

- Informe de legalidad de 5 de diciembre de 2022, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia sobre el Proyecto de Ley de modificación de la Ley 8/2010, de 15 de julio, de los juegos y apuestas [art. 15.5.a) del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de Organización de los Departamentos de la Administración Autonómica de Canarias, en relación con lo establecido en la norma cuarta, apartado 1, del Decreto 15/2016].

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, emitido en sesión celebrada el día 5 de diciembre de 2022.

Valorada la precedente documentación adjunta, y la tramitación de este PL a lo largo de su preparación, se estima completa y suficiente.

III

Objeto, finalidad, justificación y estructura del PL

1. El presente PL tiene por objeto modificar la Ley 8/2010, de 15 de junio, de los Juegos y Apuestas, a efectos de dar efectivo cumplimiento tanto a la Resolución 10L/PNLP-0065 del Parlamento de Canarias, como a la disposición transitoria segunda

de la Ley 2/2020, de 14 de octubre, de suspensión de títulos habilitantes de nuevos locales y otras medidas complementarias en materia de juego y apuestas, teniendo como finalidad principal la salvaguarda de las personas menores de edad y demás colectivos necesitados de especial protección.

En este sentido, la Exposición de Motivos del PL señala que “El Parlamento de Canarias, en sesión del Pleno de fechas 10 y 11 de diciembre de 2019, debatió y aprobó la Resolución 10L/PNLP-0065, sobre regulación efectiva del juego y las apuestas en Canarias contra las adicciones, en cuyos apartados primero a tercero de su parte dispositiva se insta al Gobierno de Canarias a:

«1. En el ámbito de su competencia, regular con eficacia la prohibición del acceso de los menores de edad a los diferentes establecimientos de juego, exigiendo a los mismos la instalación no solo de un servicio de recepción a la entrada del inmueble sino también de un sistema de bloqueo en los terminales de apuestas, similar al existente en las máquinas de tabaco. Todo con el objetivo de impedir el juego a menores de edad y a las personas que estén inscritas en el Registro General de Interdicciones de acceso al juego, también llamadas “autoprohibidas”, o aquellas que tengan restringida esta actividad por sentencia judicial.

2. Paralizar, como medida cautelar, la concesión de nuevas licencias de apertura de locales de juego hasta la entrada en vigor de dicha normativa.

3. Impulsar la creación de una mesa de expertos, junto con un proceso de participación ciudadana, para una reforma reflexionada, consensuada y profunda del marco normativo referente al juego y a las apuestas, así como para la puesta en marcha de suficientes campañas de información, prevención y concienciación en los distintos ámbitos que se estimen necesarios.»

Dicha resolución, en su parte expositiva, indica que «La realidad de los juegos de azar en todo el Estado español y también en Canarias pasa por el vertiginoso aumento de las cifras de recaudación de salones de juegos y casas de apuestas, lo que viene a demostrar el alto ritmo de incorporación de nuevos usuarios, con la alerta de los especialistas sobre las terribles consecuencias sociales y de salud para los mismos, además del cambio de perfil hacia un público más joven. Ciertamente, durante los últimos años, en todo el territorio nacional se ha constatado una creciente preocupación por las consecuencias sociales y de salud derivadas del aumento de salones recreativos y de juegos y de locales de apuestas externas. Ello se ha traducido en un intenso debate público y en numerosos posicionamientos institucionales. En esta línea, numerosos ayuntamientos han impulsado mociones para limitar la ubicación de este tipo de establecimientos de juego, al tiempo que el Gobierno de la Nación, ha aprobado, entre otras iniciativas normativas, el Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de comunicaciones comerciales de las actividades de juego.

En cumplimiento de la precitada Resolución, el Gobierno de Canarias aprobó el Decreto ley 5/2020, de 2 de abril, de suspensión de títulos habilitantes de nuevos locales y otras medidas complementarias en materia de juegos y apuestas, norma con fuerza de ley que dispuso la suspensión de la vigencia de lo dispuesto en los artículos 6.4 a) y 11.5 de la Ley 8/2010, de 15 de julio, de los Juegos y Apuestas (en adelante, LJA), respecto a la instalación, apertura y funcionamiento de nuevos salones recreativos y de juegos y locales de apuestas externas hasta el 31 de diciembre de 2021, así como otras medidas como la exclusión de las máquinas Tipo A de su ámbito de aplicación y la posibilidad de celebración a distancia de sesiones de la Comisión del Juego y las Apuestas, incorporando la necesidad de que este órgano cuente con representación de las asociaciones o entidades de lucha contra las adicciones.

Tras la promulgación y convalidación parlamentaria del referido Decreto ley 5/2020, de 2 de abril, el Parlamento aprobó su tramitación por el procedimiento de urgencia como proyecto de ley, lo que dio lugar a la Ley 2/2020, de 14 de octubre, de suspensión de títulos habilitantes de nuevos locales y otras medidas complementarias en materia de juego y apuestas. La disposición transitoria segunda de dicha Ley establece que “el Gobierno de Canarias impulsará, en el plazo máximo de tres (3) meses desde la entrada en vigor de la presente ley, una iniciativa legislativa que además de aprobar las determinaciones derivadas de la Resolución del Parlamento de Canarias 10L/PNLP-0065, sobre regulación efectiva del juego y las apuestas en Canarias contra las adicciones, revisará tanto el régimen sancionador en lo que afecta a la eventual presencia de menores en establecimientos de juego como el régimen de publicidad, patrocinio y promoción aplicable al juego desarrollado en la Comunidad Autónoma de Canarias”.

Mediante Decreto ley 16/2021, de 9 de diciembre (publicado en el BOC n.º 251 de 10 de diciembre de 2021), se amplía el plazo de suspensión de títulos habilitantes de nuevos salones recreativos y de juegos y locales de apuestas externas hasta el 31 de diciembre de 2023».

2. La Exposición de Motivos del PL explica que «la potencial incidencia del juego sobre bienes jurídicamente protegidos por nuestro ordenamiento, como son la salud pública y el orden público, así como la prevención del fraude, permite apreciar la existencia de razones de interés general que no solo justifican, sino que hacen imprescindible la intervención de los poderes públicos sobre la actividad de juego y que permiten por tanto su planificación para prevenir posibles riesgos. En este sentido, la legislación de la Comunidad Autónoma de Canarias asumió, con anterioridad a su aprobación, el enfoque sobre las políticas de juego responsable que la normativa estatal asumiría en el artículo 8.1 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, que considera el juego desde una política integral de responsabilidad social corporativa, contemplándolo como un fenómeno complejo, en el cual se tienen que combinar acciones preventivas, de sensibilización, intervención,

control y reparación de los efectos negativos que de él se puedan derivar. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea también ha admitido la necesidad de regulación de este sector económico y ha declarado que los objetivos perseguidos por las legislaciones nacionales en materia de juegos y apuestas, considerados en su conjunto, están relacionados en la mayoría de los casos con la protección de los destinatarios de los servicios correspondientes y de los consumidores en general y con la protección del orden social. También ha subrayado que tales objetivos se cuentan entre las razones imperiosas de interés general que pueden justificar cortapisas a la libre prestación de servicios (entre otras, la Sentencia de 8 de septiembre de 2010). La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM), en su artículo 5, preceptúa que las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio, o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general, debiendo ser los límites o requisitos que se impongan proporcionados a la razón imperiosa de interés general invocada.

Si bien el artículo 3 de la actual LJA ya prohíbe a las personas menores de edad e incapaces el uso de las máquinas recreativas con premio y de las de azar, así como la participación en apuestas y juegos regulados, es preciso avanzar, tal y como ha sido instado por el Parlamento de Canarias, en la protección efectiva de los bienes jurídicos protegidos por la Ley. Dichas prohibiciones tienen un carácter preventivo: se trata de evitar que los niños y adolescentes lleguen a desarrollar adicción por el juego. A esta previsión se unen otras disposiciones de carácter complementario, como la regulación de la zona de influencia en la que no podrán ubicarse establecimientos para la práctica del juego, que encuentra concreción reglamentaria 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. No obstante ello, en los últimos años el sector del juego y las apuestas ha experimentado un extraordinario desarrollo que ha provocado una notable alarma social. El último Informe sobre adicciones comportamentales, publicado por el Observatorio Español de las Drogas y las Adicciones, dependiente del Ministerio de Sanidad, a pesar de la prohibición del juego por dinero a las personas menores de edad, señala que el 4,7 % de los estudiantes entre los 14 y 18 años podría presentar indicios de un posible juego problemático (7,6 % en hombres y 2,0 % en mujeres), cifras que en cuanto a la población de entre 15 y 64 años, se situarían en un 2 % de las personas que realizarían un posible juego problemático (2,9 % en hombres y 1,1 % en mujeres) y un 0,5 % que presentarían un posible trastorno del juego o juego patológico.

Ciertamente, no puede desconocerse que la irrupción del juego online, en particular de las apuestas vinculadas a acontecimientos deportivos, cuya competencia regulatoria es exclusiva del Estado, así como la ausencia de limitaciones publicitarias han tenido una influencia determinante en esta alarma social. Frente a ello, el Gobierno de España, a través

del Ministerio de Consumo, ha aprobado la normativa que restringirá las comunicaciones comerciales del juego online.

Por tal motivo, las medidas de protección contempladas en la presente Ley deben complementarse con una ampliación del plazo de suspensión de los títulos habilitantes previsto en la Ley 2/2020, hasta el 31 de diciembre de 2024, a fin de permitir, a efectos del ejercicio de la potestad de planificación del sector, un adecuado análisis tanto del impacto de las acciones tanto estatales como autonómicas, en especial las limitaciones publicitarias y las actuaciones preventivas en el ámbito educativo, como de la evolución del estado de un sector que se ha visto profundamente afectado por la crisis derivada de la Covid-19, dada su estrecha vinculación, en Canarias, con el sector turístico».

3. Por último, el Proyecto de Ley se estructura en una Exposición de Motivos y un artículo único, que a lo largo de treinta ordinales modifica los siguientes artículos: art. 1 (*objeto de la ley*); el apartado 2 del art. 2 (*ámbito de aplicación*); el art. 3 (*prohibiciones de uso y acceso*); el art. 5 (*principios generales*); el apartado 4 del art. 6 (*instrumentos de intervención administrativa*); los apartados 7 y 8 del art. 7 (*autorizaciones*); los apartados 4, 5 y 6 del art. 8 (*declaración responsable y comunicación previa*); el art 9 (*inhabilitación para la organización y explotación del juego y apuestas*); los apartados 3, 4, 5 y 6 del art. 10 (*publicidad, patrocinio y promoción*); los apartados 3, 7 y 8 del art. 11 (*establecimientos habilitados*); el art. 17 (*establecimientos de restauración*); el apartado 2 del art. 20 (*juegos y apuestas*); el art. 22 (*reglamentaciones especiales*); el art. 24 (*competencias del Gobierno*); el apartado 3 del art. 26 (*registro del juego*); el art. 30 (*infracciones muy graves*); el art. 31 (*infracciones graves*); el art. 32 (*infracciones leves*); los apartados 1, 3 y 6 del art. 33 (*sanciones*); el apartado 1 del art. 35 (*responsables*); el apartado 1 del art. 37 (*prescripción*); los apartados 1 y 2 del art. 39 (*medidas cautelares*); el art. 40 (*procedimiento sancionador y caducidad*); se introduce un nuevo capítulo VI que lleva por rúbrica «*De la ordenación del juego responsable*» que está integrado por los arts. 43 a 47, dedicados, respectivamente, a la autorización autonómica previa a la apertura de locales e instalaciones autorizadas por la Administración del Estado, las políticas de juego responsable, las zonas de influencia en la que no podrán implantarse establecimientos de juegos y apuestas, el control de admisión en locales de juego y en del juego realizado por medios electrónicos, informáticos, telemáticos o interactivos, y placa distintivo de los establecimientos de juego.

También se modifica la disposición adicional primera (régimen sancionador relacionado con la entrada de personas menores de edad a establecimientos de

juego); la disposición adicional tercera (Registro de Prohibidos de Acceso al Juego); Se añade una disposición adicional cuarta (registro de personas vinculadas a operadores de Juego); y se añade una disposición adicional quinta (disposiciones comunes a los Registros del Juego, de Prohibidos de Acceso al Juego y de personas vinculadas a operadores de Juego).

Asimismo, se adiciona una disposición transitoria segunda (documentación precisa para tramitar las declaraciones responsables de instalación, apertura y funcionamiento de salones recreativos y de juegos y de locales de apuestas externas, y modificación de los mismos) y se elimina la disposición final segunda de la Ley de los Juegos y Apuestas.

Además, el PL contiene dos disposiciones transitorias (*zonas de influencia y servicio de admisión y placa-distintivo*), una disposición derogatoria y tres disposiciones finales. La primera tiene por objeto modificar el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/1994, de 29 de julio (con la finalidad de efectuar diversos ajustes en la tasas administrativas inherentes al juego). La segunda modifica el artículo 1 de la Ley 2/2020, de 14 de octubre, de suspensión de títulos habilitantes de nuevos locales y otras medidas complementarias en materia de juegos y apuestas al objeto de ampliar la suspensión de la vigencia de lo dispuesto en los artículos 6.4 y 11.5 de la LJA hasta la aprobación de un nuevo Decreto de Planificación de Juegos y Apuestas en Canarias, precisando que la duración de la suspensión no podrá rebasar el 31 de diciembre de 2024. La tercera dispone que la Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

IV

Competencia de la Comunidad Autónoma

1. La competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada, legal o reglamentaria, pues, en caso contrario, resultarían planteables sobre ella los correspondientes reproches de inconstitucionalidad y de ilegalidad. En este sentido, resulta necesario examinar si la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta o no competencia para dictar el PL que se somete a la consideración de este Consejo Consultivo.

El vigente Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC), aprobado por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre -de igual forma que lo hacía el ya derogado art. 30.28 del Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto-, atribuye a nuestra Comunidad Autónoma, en su art. 128.1, la competencia exclusiva en materia de juego, de apuestas y casinos, al señalar:

“Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva en materia de juego, de apuestas y casinos, incluidas las modalidades por medios informáticos y telemáticos, cuando la actividad se desarrolle exclusivamente en Canarias. En todo caso, esta competencia comprende:

a) La creación y la autorización de juegos y apuestas y su regulación, así como la regulación de las empresas dedicadas a la gestión, la explotación y la práctica de estas actividades o que tienen por objeto la comercialización y la distribución de los materiales relacionados con el juego en general.

b) La regulación y control de las características de fabricación y homologación de los materiales e instrumentos de juego.

c) La regulación y el control de los locales, las instalaciones y los equipamientos utilizados para llevar a cabo estas actividades.

d) La determinación, en el marco de sus competencias, del régimen fiscal sobre la actividad de juego de las empresas que la lleven a cabo”.

Este Consejo Consultivo ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre este título competencial al dictaminar diferentes proyectos normativos sobre la materia con la vigencia del anterior Estatuto, en los que se señalaba que la Comunidad Autónoma de Canarias ostentaba competencia exclusiva en materia de casinos, juegos y apuestas, en virtud del art. 30.28 (Dictámenes 115/2001, de 31 de octubre, 1/2002, de 10 de enero, 64/2002, de 9 de mayo, 41/2003, de 31 de marzo, 143/2008, de 16 de abril, 65/2009, de 5 de febrero, 133/2009, de 1 de abril, 36/2010, de 19 de enero, 271/2010, de 27 de abril, 519/2011, de 26 de septiembre, 127/2014, de 10 de abril, 171/2015, de 29 de abril y 113/2016, de 8 de abril), a los cuales nos remitimos.

Más recientemente, en los Dictámenes 96/2020, de 23 de marzo, 101/2020, de 17 de abril, y 589/2021, de 16 de diciembre, emitidos, respectivamente, con ocasión de los Decretos-leyes 3/2020, de 5 de marzo, de suspensión de títulos habilitantes de nuevos locales de juegos y apuestas; 5/2020, de 2 de abril, de suspensión de títulos habilitantes de nuevos locales y otras medidas complementarias en materia de juego y apuestas; y 16/2021, de 9 de diciembre, de ampliación del plazo de suspensión de

títulos habilitantes de nuevos locales de juegos y apuestas, nos manifestábamos sobre el nuevo art. 128 EAC, que atribuye a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva en materia de juego, de apuestas y casinos, incluidas las modalidades por medios informáticos y telemáticos, cuando la actividad se desarrolle exclusivamente en Canarias, señalando que constituye ésta una competencia plena, desde el momento en que el Estado no se ha reservado expresamente competencia normativa en la materia.

No supone ello no obstante que la legislación estatal no pueda incidir en determinados aspectos de su régimen jurídico en virtud de otros títulos competenciales en materias que, instrumentalmente, se relacionan con la actividad de juegos y apuestas y casinos, en tanto que pueden afectar a cuestiones en conexión con materia civil, mercantil, laboral, cambio o convertibilidad de moneda o seguridad pública. Sobre todas estas materias el Estado ostenta competencia al constituir títulos competenciales reservados constitucionalmente al mismo, si bien esa proyección no implica habilitación competencial para que pueda ordenar la materia concernida por el presente PL.

También se ha expresado por este Consejo, en los dictámenes antes citados en relación con esta materia, que tampoco la Comunidad Autónoma, al amparo de la competencia mencionada, puede desbordar sus límites objetivos para ordenar materias cuya regulación sea 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 de Canarias se extralimite en el ejercicio de sus competencias, siempre que la referencia sea precisa para que la norma alcance su fin regulador.

El Estado, en uso de sus competencias exclusivas, ha dictado la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, norma directamente aplicable, al amparo de los títulos competenciales previstos en las reglas 6ª, 11ª, 13ª, 14ª y 21ª del apartado primero del artículo 149 CE (Disposición final primera Ley 13/2011).

Asimismo, la Sentencia del Tribunal Constitucional 163/1994, de 26 de mayo, ha declarado que la existencia de competencias estatales en materia de juego, si bien no se ampara en un título específico sobre el juego y las apuestas, ha de ser ejercida por el Estado en nombre del interés general, sin perjuicio de las competencias que en materia de juego tienen reconocidas las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía.

Dentro de este marco, puede, pues, señalarse que el PL objeto de este Dictamen queda enteramente encuadrado en el ejercicio de competencias atribuidas con carácter exclusivo a la Comunidad Autónoma en virtud del citado art. 128 EAC, sin que la regulación propuesta afecte a la normativa estatal dictada en la materia.

2. De otro lado, conforme al apartado III de la Exposición de Motivos, la finalidad principal del PL es la salvaguarda de las personas menores de edad y demás colectivos necesitados de especial protección, lo que hace también necesario constatar la existencia de título competencial suficiente para ello.

Así, el art. 147.2 EAC dispone que “Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva en materia de protección de menores que incluye, en todo caso, la regulación del régimen de protección y de las instituciones públicas de protección y tutela de los menores desamparados, en situación de riesgo y de los menores infractores, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación civil y penal”.

En relación con este título competencial, en nuestro Dictamen 553/2018, de 12 de diciembre, señalábamos lo siguiente:

“En la Exposición de Motivos de la norma proyectada se afirma que la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC) para regular la materia propia de la misma, la atención y protección integral de los menores, y evidentemente para actualizar la LAIM, reside en los títulos competenciales regulados en el Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC), tras la reforma efectuada en virtud de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, en sus arts. 142 y 147, al atribuir a la Comunidad Autónoma, respectivamente, la competencia exclusiva en las materias de servicios sociales y de protección de menores, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación civil y penal del Estado, haciéndose referencia específica a lo dispuesto en el art. 147.4 EAC que dispone que “Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva en materia de promoción de las familias y de la infancia, que, en todo caso, incluye las medidas de protección social y su ejecución”. (...) tal y como se señala en dicha Exposición de Motivos, en la que también se hace referencia directa a la regulación de los derechos de los menores contenida en el art. 13 EAC, para finalizar señalando que la materia correspondiente a la protección de menores deberá ser interpretada teniendo en cuenta el límite de las competencias exclusivas del Estado, entre las que se encuentra la relativa a la “legislación civil”, conforme a como lo ha entendido la jurisprudencia del Tribunal

Constitucional (STC 234/2004 y STC 31/2010)”, doctrina que es de plena aplicación al presente PL.

3. Por último, en la medida en que sobre la materia de juegos y apuestas hay un férreo control administrativo, también se ejercen competencias sobre el régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas canarias.

Así, corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia en materia de régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones públicas canarias, (art. 104.1 EAC). Esta competencia incluye, en lo que ahora interesa, las potestades de control, inspección y sanción en los ámbitos materiales de competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como la aprobación de las normas de procedimiento administrativo que deriven de las particularidades del derecho sustantivo de Canarias o de las especialidades de la organización de la Administración Pública canaria.

La jurisprudencia constitucional ha venido delimitando dicho concepto de procedimiento administrativo común. En este sentido, la STC 166/2014, de 22 de octubre, afirma que *“De esta delimitación de la competencia aquí concernida pueden extraerse ya las siguientes conclusiones: a) En primer lugar, que el diseño del “procedimiento administrativo común”, esto es, de esa estructura general del íter procedimental a que deben ajustarse todas las Administraciones públicas en todos sus procedimientos (STC 227/1988) es competencia exclusiva del Estado. b) En segundo lugar, y derivado de lo anterior, que en esa tarea el Estado goza de libertad, pues con respeto a los principios que la propia Constitución le impone, como pueden ser el acatamiento de las garantías del art. 24.2 CE en la regulación del procedimiento administrativo sancionador (por todas, STC 18/1981, de 8 de junio), la eficacia de la Administración ex art. 103.1 CE, o la garantía de la audiencia del interesado “cuando proceda” de acuerdo con el art. 105 c) CE, aquél puede optar por varios modelos posibles. c) En tercer lugar, que la titularidad de la competencia impuesta por el art. 149.1.18 CE hace que esa valoración corresponda hacerla única y exclusivamente al Estado, y que su resultado solamente pueda verse constreñido por el respeto a las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas. (...) d) Y en último lugar que, naturalmente, los procedimientos especiales por razón de la materia que regulen las Comunidades Autónomas de acuerdo con sus competencias deben siempre “respetar” ese modelo o estructura general definidos por el Estado (así, entre otras, SSTC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 11; 178/2011, de 8 de noviembre, FJ 7 y 150/2012, de 5 de julio, FJ 9), pues de otro modo éste no cumpliría su función de ser el procedimiento administrativo “común”.*

Sin embargo, respecto a los procedimientos especiales *ratione materiae*, el Tribunal Constitucional ha afirmado que son objeto de una competencia conexa a la

competencia sustantiva sobre el correspondiente ámbito material. El Tribunal se pronuncia sobre esta cuestión en los términos que siguen: *“La Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de los procedimientos administrativos especiales. Antes bien, hay que entender que ésta es una competencia conexa a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración. (...) En consecuencia, cuando la competencia legislativa sobre la materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias”* (STC 166/2014, FJ 4).

Este Consejo Consultivo ha tenido ocasión de pronunciarse sobre esta cuestión, entre otros, en el Dictamen 370/2021, de 12 de julio, en el que señalamos:

«El Estatuto de Autonomía de Canarias, por un lado, atribuye competencia exclusiva a esta Comunidad Autónoma en relación con “el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia” (art. 30.30 EAC). Canarias ostenta, por ello, la potestad normativa para regular en el ámbito de su territorio y conforme con los principios y reglas de la normativa aplicable, cualquier procedimiento relativo a materias asumidas con carácter exclusivo mediante ley o a través de reglamento. Y competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de normas de procedimiento administrativo, económico-administrativo y fiscal que se deriven de las especialidades del régimen económico y fiscal de Canarias (art. 32.14).

En consecuencia, tanto el Estado como la Comunidad Autónoma de Canarias ostentan competencias concurrentes en materia de procedimientos administrativos. Pero ello no agota la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias para establecer determinadas especialidades en los procedimientos siempre que se respeten los criterios básicos, límites y garantías, tal como señala –entre otras- la STC 227/1988, de 21 de noviembre)».

En definitiva, la Comunidad Autónoma ostenta competencias bastantes para regular el objeto de la PL.

V

Observaciones al PL

Si bien el texto remitido ha sido objeto de la debida depuración, al haberse incorporado la corrección de numerosos preceptos a raíz de las observaciones realizadas por los distintos departamentos y sectores afectados en el trámite de audiencia e información pública, así como las vertidas por el Servicio Jurídico, cabe hacer las siguientes observaciones al PL sometido a nuestra consideración:

Al Artículo único.**- Tres. Artículo 3.- Prohibiciones de uso y acceso.**

El apartado 1.e) prohíbe el uso de las máquinas recreativas con premio en metálico y de las de azar, así como la participación en las apuestas y juegos regulados en la ley a *“Cualesquiera otras personas cuando la prohibición o limitación venga prevista en una norma o derive de su aplicación”*, sin embargo, esta prohibición o limitación puede también venir impuesta por resolución judicial [por ejemplo en los supuestos de inhabilitación especial para el ejercicio del derecho (art. 56.1.3º del Código Penal)], por lo que procede completar el precepto.

- Seis. Artículo 7.

En el apartado 8, se prevé innecesariamente -toda vez que podrán utilizarse esos mecanismos aunque el PL guarde silencio al respecto- que *“las autorizaciones podrán ser anuladas como consecuencia de la aplicación de las normas contempladas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas o norma que la sustituya, para la revisión de oficio y declaración de lesividad de los actos administrativos”*, por lo que procede su supresión.

- Siete. Artículo 8.

Se echa en falta en este precepto, por ser el específico en materia de ineficacia, y con carácter general, la previsión contenida en el último inciso del apartado 2 de la nueva Disposición transitoria segunda que dispone que *“(E)n todo caso, la ineficacia de la declaración responsable de instalación conllevará la pérdida de la fianza vinculada a la misma”*.

- Trece. Artículo 22. Reglamentaciones especiales.

En la letra e), se establece como contenido de estos reglamentos el *“desarrollo del régimen de infracciones y sanciones legalmente establecido”*.

Al hilo de este *“desarrollo”*, se ha de señalar que, la configuración de las normas sancionadoras ha de respetar las exigencias de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de los principios constitucionales que delimitan la potestad sancionadora. En este sentido, conforme sostiene la jurisprudencia constitucional, ha de asegurarse el cumplimiento de la doble garantía, material y formal, que deriva del art. 25.1 de la Constitución (SSTC 50/2003, de 17 de marzo, 161/2003, de 15 de septiembre, y 25/2004, de 26 de febrero, entre otras).

La garantía formal implica la suficiencia de rango de las normas en las que se tipifiquen las infracciones y se establezcan las sanciones, normas que han de tener la condición de ley en sentido formal, pues el Tribunal Constitucional considera que la expresión “*legislación vigente*” empleada por el art. 25.1 de la Constitución equivale a una reserva de ley en materia sancionadora (SSTC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2; 61/1990, de 29 de marzo, FJ 7; 60/2000, de 2 de marzo, FJ 3; 25/2002, de 11 de febrero, FJ 4, y 113/2002, de 9 de mayo, FJ 3), sin perjuicio de que dicha norma pueda remitirse a otras de rango reglamentario, siempre y cuando en la propia ley se encuentren suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer.

Junto a la garantía formal, el cumplimiento de la garantía material ha de traducirse en la precisa tipificación de los ilícitos administrativos y de las correspondientes sanciones, tarea que debe culminar con un grado de concreción suficiente que permita garantizar que los interesados puedan conocer qué tipo de conducta será considerada como infracción y cuáles son sus consecuencias jurídicas. En este sentido, no se trata simplemente de asegurar que sea una norma legal la que contemple la conducta punible, sino de que ésta describa con precisión dicha conducta.

También son de aplicación el principio de legalidad en materia sancionadora en relación con el de seguridad jurídica, que exigen la minuciosa tipificación de las infracciones (DCC 192/2015, de 18 de mayo).

La aplicación de la anterior doctrina al ámbito administrativo sancionador requiere no obstante, introducir algunos matices: el alcance de la reserva de ley contenida en el art. 25.1 CE tiene, en el ámbito del Derecho administrativo sancionador, una eficacia relativa o limitada, no pudiendo ser tan estricto como el que se aplica a los tipos y sanciones penales por distintas razones que atañen “*al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas, bien por el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en ciertas materias*” (STC 2/1987, de 21 de enero), bien “*por exigencias de prudencia o de oportunidad que pueden variar en los distintos ámbitos de ordenación territoriales (STC 87/1985, de 16 de julio) o materiales*”. De este modo, el mandato del art. 25.1 CE aplicado al ámbito administrativo sancionador determina que es necesaria la cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal, pero no excluye que esa norma contenga remisiones a disposiciones

reglamentarias, siempre que en aquélla queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer, de tal forma que quede totalmente excluido que las remisiones de la ley al reglamento hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley (STC 104/2009, de 4 de mayo, FF. 2 y 3 y jurisprudencia allí citada).

De acuerdo con esa doctrina, esa remisión en blanco al reglamento, debe ceñirse a los tipos infractores y sus correspondientes sanciones, previamente establecidos por ley, limitándose a completar la descripción del tipo infractor, so pena de inconstitucionalidad.

- Veinticuatro. Artículo 45.- Zonas de influencia en la que no podrán implantarse establecimientos de juegos y apuestas.

El apartado 2 in fine de este precepto dispone que “si hubiera varias solicitudes o títulos habilitantes en tramitación será de aplicación lo previsto en el artículo 71.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, a los efectos de aplicar la exigencia anterior”.

Toda vez que contiene un reenvío normativo específico, al artículo 71.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, ha de acompañarse dicho reenvío de la expresión «*o normativa que la sustituya*», a fin de evitar problemas de obsolescencia que podría provocar un posible cambio normativo sobrevenido.

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Ley de Modificación de la Ley 8/2010, de 15 de julio, de los juegos y apuestas, sometido a la consideración de este Consejo Consultivo se adecua a su parámetro de validez, sin perjuicio de las observaciones realizadas en el Fundamento V.