

Informe Previo

sobre el Proyecto de Decreto Regulator de la Explotación e Instalación de las Máquinas Recreativas y de Azar

El Proyecto de Decreto, arriba reseñado, fue remitido al Consejo con fecha de registro de entrada 31 de marzo de 1999 por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León.

VISTO que la citada Consejería remitente solicita su tramitación por la vía ordinaria, regulada en el artículo 35 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, al no apreciarse razones de urgencia, procede aplicar esta tramitación ordinaria.

La elaboración del Informe Previo fue encomendada a la Comisión de Trabajo de Desarrollo Regional, que en sus sesiones del día 26 de abril y 6 de mayo de 1999, elaboró el oportuno Informe Previo en plazo legal que fue debatido y aprobado por mayoría de votos en la sesión plenaria del día 12 de mayo de 1999.

Antecedentes

Son antecedentes normativos:

- Ley 4/1998, de 24 de junio, de Juegos y Apuestas de Castilla y León.
- Decreto 6/1996, de 18 de enero, por el que se regula provisionalmente el Registro de Empresas Operadoras y Titulares de Salones de Castilla y León.
- Decreto 31/1999, de 18 de febrero, sobre medidas transitorias relativas a las autorizaciones administrativas.
- Real Decreto 2110/1998, de 2 de octubre, aprobatorio del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar.
- Real Decreto Ley 16/77, de 25 de febrero, por el que se regulan los aspectos penales, administrativos y fiscales, de los juegos de suerte, envite o azar y apuestas.
- Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

Son normas homólogas de otras Comunidades Autónomas:

Comunidad Autónoma de Andalucía:

- Ley 2/1986, de 19 de abril, del Juego y Apuestas de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

- Decreto 491/1996, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar.

Comunidad Autónoma del Principado de Asturias:

- Decreto 77/1997, de 27 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar.

Comunidad Autónoma de Canarias:

- Ley 6/1985, de 30 de diciembre, reguladora de los Juegos y Apuestas en Canarias.
- Decreto 56/1986, de 4 de abril, por que se planifica los Juegos y Apuestas en Canarias.
- Decreto 93/1988, de 31 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar de la Comunidad Autónoma de Canarias.
- Ley 6/1999, de 26 de marzo del Juego y Apuestas en Canarias.

Comunidad Autónoma de Cantabria:

- Ley 4/1998, de 2 de marzo, del Juego.
- Orden de 5 de junio de 1998, del Consejero de Presidencia, que regula el procedimiento de homologación de máquinas recreativas y de azar en la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Comunidad Autónoma de Cataluña:

- Ley 15/1984, de 20 de marzo, del Juego.
- Ley 5/1986, de 17 de abril, de creación de la Entidad Autónoma de Juegos y Apuestas de la Generalidad.
- Decreto 28/1997, de 21 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar (en cuanto a salones recreativos).

Comunidad Autónoma de Extremadura:

- Ley 6/1998, de 18 de junio, del Juego de Extremadura.

Comunidad Autónoma de Galicia:

- Ley 14/1985, de 23 de octubre, reguladora de los Juegos y Apuestas en Galicia.
- Decreto 106/1998, de 12 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar.

Comunidad Autónoma de Madrid:

- Decreto 23/1995, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General del Juego de la Comunidad de Madrid.
- Ley 17/1997, de 4 de junio de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.
- Decreto 97/1998, de 4 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Explotación e Instalación de Máquinas Recreativas con premio programado y de azar en la Comunidad de Madrid.

Comunidad Autónoma de Murcia:

- Ley 2/1995, de 15 de marzo, reguladora del Juego y Apuestas de la Región de Murcia.

Comunidad Foral de Navarra:

- Ley Foral 11/1989, de 27 de junio, del Juego.
- Decreto Foral 7/1990, de 25 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas.
- Decreto Foral 181/1990, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Máquinas de Juego.
- Decreto Foral 194/1991, de 16 de mayo, por el que se dictan Normas Complementarias al Reglamento de Máquinas de Juego.
- Decreto Foral 96/1993, de 22 de marzo, por el que se modifica el Reglamento de Máquinas Recreativas.
- Decreto Foral 28/1998, de 9 de febrero, por el que se regula el Registro de Modelos homologados de Máquinas de Juego.
- Decreto Foral 29/1998, de 9 de febrero, por el que se regula el Registro de Modelos homologados de Máquinas de Juego.

Comunidad Autónoma del País Vasco:

- Ley 4/1991, de 18 de junio, del Juego en el País Vasco.
- Decreto 308/1996, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Máquinas de Juego, Máquinas auxiliares y otros sistemas e instalaciones de Juego de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Comunidad Autónoma de Valencia:

- Ley 4/1988, de 3 de junio, del Juego en la Comunidad Valenciana.

- Decreto 155/1998, de 29 de septiembre, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar.

Además existe una prolija legislación tributaria sobre juegos de azar, tanto con rango estatal, como autonómico.

Observaciones Generales

Primera.- El CES considera que los artículos 16, 17, 18.1 y 18.3, reguladores de la autorización de emplazamiento, impiden el desarrollo normal de estas actividades económicas en la hostelería al invadir lo que se entiende por libertad de las partes y por ende, todo lo que significa libertad de empresa, de contratación y de mercado, anulándolas de una manera total y sustituyéndola por unas relaciones obligadas por esta norma reglamentaria. La obligación de autorización de emplazamiento sólo es un obstáculo al desarrollo empresarial de esta actividad, pues la finalidad fiscal y de control se cumplen perfectamente con las anteriores autorizaciones y con una mera comunicación a la autoridad.

Someter esta licencia o autorización a plazos supone, de hecho, imponer a la parte que se encuentre en inferioridad de condiciones las obligaciones de quien ostente la situación de predominio, ofreciendo cobertura legal al oligopolio que pueda producirse.

Segunda.- Se trata de una norma de desarrollo de la Ley 4/1998, de 24 de junio, esto es de la Ley de Juegos y Apuestas de Castilla y León, sobre cuyo Anteproyecto tuvo ocasión de informar el Consejo, en su Informe Previo 6/97.

La Ley, consciente de su carácter básico y general, establece unas reglas generales y ya en su exposición de motivos confía al posterior desarrollo reglamentario la regulación más detallada de esos principios. En su articulado, de forma más concreta va remitiendo determinados extremos "al establecimiento o determinación reglamentaria", en los artículos 3, 4 (puntos 4, 6 y 8), 5, 6, 7 (punto 4), 10 (apartado c), 11 (punto 4), 12 (puntos 1 y 3), 13 (punto 4), 14 (punto 2), 17, 19 (punto 1), 20, 21, 22 (puntos 2 y 7), 24 (punto 16), 26, 27 (punto 2), 28 (apartado e) y 41. Así pues, una importante parte de la regulación de la materia que le es propia está pendiente de posteriores normas de desarrollo, entre las que se encuentra con carácter principal la que ahora se informa.

Tercera.- La Disposición Transitoria Primera de la Ley establece "hasta que se produzca el desarrollo reglamentario de la presente Ley, serán de aplicación las disposiciones generales de la Administración del Estado, en todo aquello que no se oponga a lo dispuesto en esta Ley". Esto es el Real Decreto 2110/1998, de 2 de octubre, fundamentalmente.

El Reglamento sobre el que se informa, cumple pues otra función, cual es poner fin a la aplicación transitoria de la normativa estatal, en tanto se dispone de norma autonómica propia.

Cuarta.- Como principales novedades de esta regulación, cabe destacar:

- Simplificación de documentación: se suprime la guía de circulación, desaparece el boletín de situación, entre otros.

- Se hace coincidir la vigencia de la autorización de explotación con la de la inscripción del modelo (antes era de cuatro años) (artículo 6º.2).
- La autorización de instalación para máquinas en bares, cafeterías y establecimientos habilitados, será válida mientras lo sea la licencia municipal de apertura (artículo 12.4) (antes tres años renovables).
- La autorización de emplazamiento se limita a una sola y determinada empresa operadora por establecimiento autorizado (artículo 16.1).
- El cambio de titularidad del establecimiento, durante la vigencia de la autorización de emplazamiento, no implicará la extinción de la misma, quedando subrogado el nuevo titular en los derechos y obligaciones anteriores (artículo 18.1).
- Se contempla la posibilidad de otorgar una autorización provisional, con duración de un año, con posibilidad de prórroga por otro más, para bares o cafeterías de nueva apertura que aún no disponiendo de licencia de apertura, acrediten tenerla solicitada (artículo 12.3).

Observaciones Particulares

Primera.- En el artículo 1º, el objeto del Reglamento no es sólo la regulación de la actividad relativa a la explotación e instalación de las máquinas recreativas, sino que afecta también a las personas o empresas relacionadas con esa actividad y a los establecimientos de instalación de las máquinas, por lo que es conveniente incluir este contenido en el objeto de la norma.

Con la finalidad de determinar en el precepto a que máquinas se refiere el mismo, debiera añadirse "a que se refiere la Ley 4/1998, "de 24 de junio" de Juegos y Apuestas de Castilla y León, en su artículo 18".

Al menos, cuando se habla de máquinas tipo A, B y C, debe añadirse "A o recreativas", "B o recreativas con premio", "C o de azar".

También contribuiría a perfilar mejor el objeto decir qué máquinas de juego quedan excluidas de la aplicación del Reglamento (artículo 18.3 de la Ley 4/1998).

Segunda.- En el artículo 2º, sería conveniente completar el precepto con una remisión legal al artículo 25 de la Ley de Juegos y Apuestas de Castilla y León sobre qué entender por empresa operadora.

Tercera.- En el artículo 3º, respecto a las cuantías de las fianzas, las mismas se mantienen en el Proyecto de Reglamento que se informa en los mismo niveles que aparecen en el Decreto 6/96, de 18 de enero (BOCyL número 18, de 22 de enero de 1996) sin que se actualicen pese a haber transcurrido tres años de una a otra norma y a mucha distancia, a la baja, de las cuantías que figuran en el Real Decreto 2110/1998, de 2 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar y de las que constan en la práctica totalidad de las normas homólogas.

Así mismo, es conveniente añadir un párrafo del siguiente tenor "la fianza quedará afectada a las responsabilidades administrativas o sancionadoras derivadas de la actividad del juego".

Debe concretarse que tipo de responsabilidades atiende esta fianza así como sustituir en el artículo 3º "disminución de la cuantía" por "incremento de la cuantía".

Cuarta.- Artículo 6º. Autorización de explotación. Puede completarse su punto 5 con una letra "e) declaración del titular de no estar incurso en ninguna de las circunstancias previstas en el artículo 4.7 de la Ley 4/1998 de Juegos y Apuestas de Castilla y León".

Quinta.- En el artículo 7º. Extinción de la autorización de explotación, donde dice "mediante resolución administrativa" debe decir "mediante resolución administrativa motivada" y debe añadirse un supuesto más que diga: "5. Por razones excepcionales motivadas de interés social o económico". Aunque el CES en su Informe sobre el Anteproyecto de Ley de Juegos y Apuestas de Castilla y León, consideraba excesivamente genérica esta causa, al mantenerse la misma en la Ley, no puede desaparecer en el Reglamento.

Sexta.- En el artículo 9º es técnicamente más correcto decir "comunicación" que "solicitud", en su párrafo segundo, pues no se está solicitando nada de la Administración, sino tan sólo poniendo un dato en su conocimiento.

Séptima.- El artículo 10º. Canje de máquinas. Al permitir aprovechar la baja de una máquina para solicitar la explotación de otra del mismo tipo, evita pagar la tasa de explotación al subrogarse la nueva máquina en la tasa fiscal ya abonada para la máquina que se da de baja.

Octava.- El párrafo 3 del artículo 12 (numerado en el texto que se informa incorrectamente como 2) prevé la posibilidad de otorgar una autorización provisional, pero que puede llegar a los dos años, aún no disponiendo el establecimiento de licencia de apertura.

Novena.- Resulta adecuada la previsión que el párrafo primero del artículo 15º hace sobre las condiciones de instalación garantizando la libre circulación y seguridad de los clientes con preferencia a la instalación de las máquinas.

Décima.- El artículo 16º.1. Sin motivarlo, sólo permite instalar máquinas de una sola y determinada empresa operadora por establecimiento.

Undécima.- La interpretación que se hace en el artículo 17º.2 de la norma, en el sentido de que la omisión del preaviso de dos meses a la Administración deja sin efecto la renuncia a la autorización de emplazamiento, produciéndose la prórroga de la misma, supone una consecuencia desmedida.

Duodécima.- El régimen transitorio de la norma aparece configurado de forma pormenorizada, lo que ayudará a resolver las dudas que surjan en el cambio de un régimen a otro.

Decimotercera.- La referencia que aparece el artículo 10, apartado 1 en el sentido de que el canje de máquinas, a que se refiere, se efectúe en el mismo ejercicio fiscal, necesita aclaración: pues en realidad no es lo mismo un ejercicio fiscal con carácter general, es decir el que comienza el 1 de enero y concluye el 31 de diciembre, que un ejercicio quebrado que es aquel que comienza en un

día distinto al 1 de enero y concurre con el transcurso del año desde esa fecha. Por lo tanto, convendría precisar, si el ejercicio fiscal, se refiere al año natural, que es el que casi con carácter general tienen todas las empresas, o el ejercicio fiscal de la empresa, que puede o no ser este mismo.

Decimocuarta .- Se aprecian en la norma algunas erratas que deben ser corregidas: en el artículo 3º.3 donde dice "una disminución en la cuantía", debe decir "un incremento en la cuantía", en el artículo 12 cuando se refiere "al artículo 10.1.a)", debe referirse al "artículo 11.1.a)", en el artículo 12 el "párrafo 2" debe decir "párrafo 2 y párrafo 3", en el artículo 27.1 entre las palabras "fabricación" y "que" falta una "o" ó una "coma", en el artículo 24.1.a) la remisión que hace al artículo 10.1.a) debe hacerla al artículo 11.1.a), en la Disposición Transitoria Segunda, la autorización de instalación se regula en el artículo 12 y no en el 11.

Decimoquinta .- Resulta necesaria una mayor precisión en el lenguaje de la norma, así: en el artículo 20.1 no es lo mismo "instalación" que "explotación", en el apartado 4 del artículo 3º no se concreta a que tipo de responsabilidades se refiere el precepto, si son penales, administrativas, fiscales o de que naturaleza.

Decimosexta .- El Reglamento no desarrolla la autorización de la publicidad a que se refiere el artículo 6º de la Ley de Juego de Castilla y León, ni se refiere a las personas que deberán estar en posesión del documento profesional para prestar servicios en empresas dedicadas a la gestión y explotación de juego, a que se refiere el artículo 26 de la repetida Ley.

Decimoséptima .- Debe suprimirse en el artículo 12.2. d) el requisito referido al plano del local de su suscripción por facultativo competente.

Conclusiones y Recomendaciones

Primera .- En relación con la Observación Particular Tercera, el Consejo recomienda incrementar la cuantía de las fianzas, al objeto de contar con una mayor garantía de las responsabilidades administrativas o sancionadoras derivadas de la actividad del juego.

Segunda .- No parece adecuado la previsión del artículo 12.3 en el sentido de otorgar una autorización provisional de instalación cuando aún no existe licencia de apertura del establecimiento, porque con ello se está favoreciendo desde una norma reglamentaria una actuación contraria a derecho, cual es abrir un establecimiento antes de contar con la licencia de apertura. Por ello deberá sustituirse "podrá otorgarse una autorización provisional por un año..."por" podrá solicitarse autorización de instalación, siempre que se acredite haber solicitado licencia de apertura".

Tercera .- En relación con la Observación Particular Undécima el Consejo entiende que no puede imponerse una prórroga a un acto administrativo que solo surge a solicitud de parte interesada, por la mera circunstancia de que no se preavise a la Administración, ya que ningún trastorno se causa a la misma por la falta de este requisito y la autorización interesa sólo a la parte solicitante.

Cuarta .- Aparecen insuficientemente desarrolladas en el Proyecto del Reglamento las obligaciones de los titulares de establecimiento respecto del uso de las máquinas, que el artículo 17 de la Ley

4/1998, de 24 de junio, de Juegos y Apuestas de Castilla y León confía a esta norma de desarrollo, pues parecen regularse en el artículo 27 del Proyecto en el epígrafe "condiciones de seguridad y averías" que no se corresponde exactamente con las mismas.

Quinta.- Respecto a la necesidad de correspondencia de las máquinas con modelos homologados concretos, acreditada por el certificado de fabricación, regulado en el artículo 5º de la norma. El Consejo considera conveniente armonizar estos modelos a nivel nacional, lo que entre otras ventajas permitiría reconocer los certificados de fabricación e incluso las autorizaciones de explotación en todo el ámbito nacional.

Sexta.- En el artículo 27 se constituye a las empresas operadoras y a los titulares de la explotación de los establecimientos como responsables solidarios frente a los usuarios de los perjuicios derivados del mal servicio de las máquinas. El Consejo recomienda que en la redacción final de la norma se estudie la posibilidad de incluir la responsabilidad subsidiaria del titular del establecimiento con respecto a la empresa operadora que debe ser la responsable directa frente al usuario.

Séptima.- La Ley 4/1998 de Juegos y Apuestas de Castilla y León, en su artículo 4º.8 prohíbe otorgar autorizaciones para instalar establecimientos específicos de juego en zona de influencia de centros de enseñanza y añade que será "determinada reglamentariamente". En el Proyecto de Reglamento nada se dice sobre la regulación reglamentaria de la realización de cualquier actividad a que se refiere la norma en estas zonas de influencia.

Octava.- En aras de evitar la limitación de las libertades mencionadas en la Observación General Primera, se debe eliminar la sección primera del Capítulo II, en tanto en cuanto ya está legalizada la máquina a través de su identificación, la empresa operadora por la autorización de explotación y el establecimiento por la autorización de instalación y apertura, no justificándose, por tanto, la obligatoriedad de obtener una autorización de emplazamiento diferente de lo que también se regula como comunicación a la autoridad competente.

Valladolid, 12 de mayo de 1999

VºBº

El Presidente

La Secretaria General

Fdo.: Pablo A. Muñoz Gallago

Fdo.: Alicia Matías Fernández