Secretariado del Gobierno

MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL PROYECTO DE LEY DE LOS JUEGOS Y APUESTAS.

En cumplimiento de lo preceptuado en la norma primera del artículo único del Decreto 600/1999, de 19 de noviembre, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la tramitación de las iniciativas legislativas del Gobierno, y de conformidad con el Acuerdo adoptado por éste el 28 de enero de 1993, por el que se dictan instrucciones para la tramitación de los anteproyectos de Ley, se redacta la presente memoria justificativa del "anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 6/1999, de 26 de marzo, de los Juegos y Apuestas"

I. Identificación de la situación jurídica y de hecho.

Como es bien sabido, la Comunidad autónoma de Canarias, de acuerdo con lo dispuesto en el articulo 30.28 de su Estatuto de Autonomía, tiene competencia exclusiva en materia de Casinos, Juegos y Apuestas, con exclusión de las Apuestas Mutuo Deportivas y Benéficas.

En el ejercicio de la expresada competencia fue dictada la Ley 6/1985, de 30 de diciembre, reguladora de los Juegos y Apuestas en Canarias, norma la referida que, habiéndose desbordado ampliamente con el transcurso del tiempo algunas de sus previsiones y dada la evolución experimentada hasta entonces en las reglas de funcionamiento en el sector, fue objeto mediante la hoy vigente ley 6/1999, de 26 de marzo, de una nueva redacción que abordó la nueva realidad que contemplaba en esas fechas el sector del juego y las apuestas en Canarias.

No obstante lo anterior, lo cierto es que hoy en día, entre otras causas, dado el imparable y vertiginoso avance de las nuevas tecnologías o el nuevo régimen del silencio

administrativo implantado por la ley 4/1999, de 13 de enero, se han detectado nuevos problemas no contemplados en la vigente legislación tales como:

- La aparición de nuevos canales para la práctica de los juegos y apuestas que afectan directamente al sector (v.gr. Internet o la telefonía móvil).

- Los indeseados efectos que se podrían derivar como consecuencia de la estimación, en determinados casos, de todas aquellas solicitudes no resueltas y notificadas en plazo, tales como la adquisición por los solicitantes de facultades o derechos careciendo de los requisitos esenciales para su adquisición(v.gr. la obtención por silencio de licencia de apertura de salones recreativos sin cumplir la distancia mínima respecto de un colegio, supuesto del que actualmente existen varios casos en nuestra comunidad).

- El reducido, por no decir casi inexistente, campo en el que se desenvuelve la actividad de los locales de apuestas externas al venir referido solamente a las careras de caballos, de galgos así como al juego del frontón, actividades todas ellas de prácticamente nula implantación en Canarias, como es público y notorio.

- La necesidad de reformar determinados aspectos del régimen sancionador insuficientemente regulados.

- La necesidad de establecer el concurso público como procedimiento para la concesión de la autorización de instalación, no solo de casinos, sino también de bingos, operadores de apuestas externas, hipódromos, canódromos y frontones; todo ello, con el fin de garantizar la libre concurrencia, el interés público y la objetividad en la adjudicación de las correspondientes autorizaciones, dado el aumento de la competitividad entre las empresas del sector.

II. Justificación del Proyecto.

El objetivo y la finalidad del anteproyecto es, en primer lugar, proporcionar el mínimo soporte normativo necesario al juego por medios electrónicos y no de una regulación detallada, ya que de ello se encargarán los reglamentos especiales de cada modalidad de juego. De lo que se trata, por tanto, es de llevar a cabo una regulación sucinta que haga posible el cumplimiento de unos objetivos mínimos, como son los de hacer visible la competencia de la Comunidad Autónoma en relación con estos juegos y la exigencia de autorización administrativa para la práctica de los mismos en condiciones de legalidad, así como la remisión de su regulación específica a las normas reglamentarias autonómicas que regulan los distintos tipos de juegos.

En segundo lugar, constituye objetivo de la misma la determinación, con carácter general y salvo lo que expresamente se disponga en vía reglamentaria para cada tipo de juego, de los efectos negativos del silencio administrativo en los casos de ausencia de resolución expresa en plazo de las solicitudes de autorización de instalación, apertura y funcionamiento de establecimientos dedicados al juego.

En tercer lugar, constituye otro de sus objetivos, además de la incorporación de un nuevo tipo de máquinas recreativa con premio en especie, la ampliación del marco regulatorio de las apuestas que se organizan en los locales de apuestas externas, actualmente circunscrito a las carreras de caballos y galgos y al juego del frontón, a acontecimientos de toda índole previamente determinados.

Finalmente, se persigue como objetivo, la modificación de la actual normativa de infracciones y sanciones, mediante la inclusión de algún tipo nuevo, la eliminación de algún tipo considerado anacrónico, así como la modificación de los tramos y cuantías de las multas.

III. Alternativas a una actuación legislativa.

Dada la naturaleza de las modificaciones que se pretenden realizar y, como quiera que se trata de materias sujetas a reserva de ley (v.gr. la alteración del sentido positivo del silencio o la tipificación de las sanciones administrativas, según se desprende de lo dispuesto en los

Artículos 43.2 y 129.1 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), no existe otra alternativa, desde el punto de vista normativo, que la modificación del actual texto legal.

IV. Aspectos técnico-jurídicos.

En lo que se refiere a la competencia para dictar la normativa a la que se contrae la presente, tal y como ya se ha precisado en el apartado 1, la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencia plena al amparo de lo dispuesto en el Art. 30.28 de su Estatuto de Autonomía.

En segundo lugar, en lo que concierne a la concordancia de la norma que se pretende modificar con otras normas, así como su posible incidencia con otros sectores del ordenamiento, aparte de la normal incidencia que su aprobación producirá sobre las normas de desarrollo reglamentario de la misma vigentes en la actualidad mediante la derogación de todas aquellas que se opongan o contradigan lo dispuesto en la misma, así como las modificaciones que hayan de efectuarse de dichas normas de desarrollo en ejecución de la nueva ley no se detecta, en principio, incidencia alguna sobre otros sectores del ordenamiento jurídico.

Finalmente, éste sería el resultado de la confrontación entre las disposiciones vigentes que resultan afectadas y el nuevo texto de las mismas que se propone:

- La modificación del **artículo 2.1** de la Ley para incluir en el ámbito de dicha Ley la utilización de redes electrónicas o telemáticas para la organización y explotación de los juegos y apuestas.
- La modificación del **artículo 2.2, letra b)** mediante la inclusión de un inciso final del siguiente tenor:.-"o que tengan escasa relevancia social o económica".
- La modificación del **Art. 3** vigente, relativo a las prohibiciones de uso y acceso.

- La modificación de la actual redacción del **artículo 5** con el fin de *prever la desestimación de las solicitudes de autorización para la instalación*, apertura y funcionamiento de establecimientos dedicados al juego *en los casos en que transcurra el plazo de tres meses* sin que la Administración haya resuelto y notificado la resolución correspondiente a los interesados, así como de su apartado **1** para exigir que la organización y explotación de los juegos y apuestas a través de sistemas interactivos basados en comunicaciones electrónicas o informáticas sea únicamente mediante operadores expresamente autorizados por la Consejería competente en la materia.También, por considerarse técnicamente más adecuada, la especificación de los requisitos de las autorizaciones mediante subapartados del apartado primero.
- La modificación del **Art. 6** relativo a la publicidad, mediante la mejora de su redacción en los términos señalados en el apartado anterior
- La modificación de la actual redacción del **artículo 7** de la Ley con el fin de prever igualmente la desestimación de las solicitudes de autorización para la instalación, apertura y funcionamiento de establecimientos dedicados al juego en los casos en que transcurra el plazo de tres meses sin que la Administración haya resuelto y notificado la resolución correspondiente a los interesados Asimismo, la modificación del citado artículo en lo referente a los establecimientos autorizados, el establecimiento del concurso público como forma de adjudicación de las autorizaciones, no solo de los casinos, sino de los bingos, operadores de apuestas externas, así como hipódromos, canódromos y frontones.
- La incorporación de un **nuevo apartado 3 al Art. 8**, en el que se excluya la práctica por medio de internet o cualquier otro medio los juegos exclusivos de casinos.
- La adaptación del **Art. 10** a los nuevos tipos de máquinas.
- La modificación de los **artículos 12 y 16** de la Ley para permitir que los operadores de apuestas externas autorizados puedan organizar *apuestas sobre acontecimientos deportivos o acontecimientos de otra índole* y

desenlace incierto, previamente determinados, que se lleven a cabo en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias.

- La supresión de la Ley de las características y condiciones de instalación de las máquinas de juegos y prever una remisión al reglamento en estos puntos, sin deslegalizar el catálogo de tipos de máquinas de juego existente.
- La modificación del **Art. 14** mediante la ampliación de seis a doec del número máximo de máquinas permitidas en los establecimientos hoteleros y buques de pasaje.
- La modificación del **artículo 15, apartados 2** y 3, mediante la inclusión en el catálogo legal de un nuevo tipo de máquina de juego, así como la eliminación de su texto de las referencias a precios e importes máximos de partidas y premios, remitiéndolos al reglamento. Asimismo se suprimen el apartado 6 y el 7. Este último por reiterativo y por contener una obviedad., dado que en este artículo 15 se contiene una descripción pormenorizada de los tipos de máquinas (incluyéndose un nuevo tipo o modalidad, de acuerdo con las novedades tecnológicas y las pretensiones de las asociaciones) y que, al mismo tiempo, se introduce una nueva cláusula por la que reglamentariamente se pueden establecer otros subtipos de máquinas. Por ello no parece necesario ni justificado el vigente párrafo séptimo que habilita no al Reglamento, como debe ser, sino a la Consejería competente.
- La modificación del **artículo 16,** relativo al Catálogo de Juegos y Apuestas, mediante la inclusión de dos apartados nuevos relativos a los requisitos exigidos para la inclusión de los juegos en el Catálogo, así como al contenido mínimo que habrá de recoger el mismo, tales como su descripción, modalidades, funcionamiento, reglas esenciales para su desarrollo, etc.
- La modificación del **artículo 18** referido a las competencias del Gobierno, mediante la inclusión de dos nuevos apartados, uno referente al establecimiento de los tipos y requisitos de las máquinas de juego que

puedan ser autorizadas según la ley, así como otro referente a la aprobación del reglamento regulador de la publicidad y la promoción de los juegos y apuestas.

- La modificación del apartado 3 del Art. 20, para reforzar la exigencia de depósito previo de la correspondiente garantía como requisito indispensable junto con la inscripción en el Registro del Juego para el desarrollo de las actividades de los juegos y apuestas en Canarias.
- La inclusión de la entrega de obsequios o regalos sin autorización en el catálogo de las infracciones muy graves o de las graves previstas en los **artículos 26 y 27**, así como la eliminación del apartado g) del artículo 27 al considerar que la relación personal o privada entre el establecimiento y el cliente no debe ser controlada por la Administración Pública. Además, la sanción por la que la Ley define y califica de "conducta desconsiderada" puede resultar anacrónica.

- - La modificación del **artículo 29** de la Ley en lo relativo a los tramos y cuantías de las multas administrativas. Dichos tramos y cuantías guardan la debida proporcionalidad con la gravedad de las infracciones a las que serán aplicadas las multas y con el beneficio ilícito que, hoy en día, pudiera obtenerse como consecuencia de la realización de tales actividades.
- La inclusión de un **nuevo artículo** en el **Capítulo I**, que contenga los principios rectores de la regulación, organización, explotación y práctica de los juegos y apuestas, así como otro artículo de nueva redacción relativo referido a las relaciones con la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias.
- La inclusión en el **Capítulo II** de un **nuevo artículo** relativo a los juegos y apuestas prohibidos, así como otro referido a garantías.
- La inclusión, en el **Capítulo III** de un **nuevo artículo** referido a la Inspección del juego, otro a los materiales para la práctica de los juegos y apuestas, así como otro referente a las competencias de la Consejería

competente en materia de juegos y apuestas, así como la supresión de los actuales **artículos 21 a 23** de la vigente Ley.

- La inclusión en el **Capítulo IV,** de un Art. relativo a la inhabilitación para la organización y explotación del juego y las apuestas, otro referente a la Potestad sancionadora, así como otro relativo a las sanciones accesorias.
- Por último, la modificación de la redacción, así como completar el contenido de la **disposición transitoria Primera, así como la inclusión de una nueva disposición transitoria segunda, una nueva disposición transitoria tercera**, así como la **supresión de la disposición adicional bis,** consistente todo ello en la supresión de ésta última al incorporarse la previsión en cuanto a la actualización de los precios de las partidas a un nuevo Art. de la ley; la inclusión de la correspondiente referencia a la legislación anterior en cuanto a su aplicación respecto de las infracciones y sanciones cometidas hasta el día de la entrada en vigor de la nueva ley; la expresa prohibición de la publicidad de juegos y apuesta hasta tanto se apruebe por el Gobierno el Reglamento regulador correspondiente, así como en el establecimiento de la exención de determinados requisitos previstos en la nueva ley en los casos de primera transmisión de la autorización de establecimientos así como en las renovaciones de autorizaciones.

Por lo que se refiere a la regulación autonómica análoga cabe citar, entre otras, las siguientes leyes:

a) Ley 16/2006, de 14 de diciembre, del Juego en Navarra

b) Ley 3/2001, de 4 de mayo, de Juego y Apuestas en Asturias

c) Ley 6/2001, de 3 de julio, del Juego en la Comunidad de Madrid

d) Ley 2/2000, de 28 de junio, del Juego en la Comunidad Autónoma de Aragón

e) Ley 5/1999, de 13 de abril, reguladora del Juego y Apuestas en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

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

V. Contenido esencial del proyecto.

El contenido esencial del anteproyecto de ley al que se refiere esta memoria será la modificación de la Ley 6/1999, de 26 de marzo, de los Juegos y Apuestas, tal y como se desprende del apartado precedente.

VI. Efectos económicos y sociales.

Del examen de la disposición proyectada no se desprende que su aprobación pueda tener repercusión financiera salvo el eventual incremento de ingresos tributarios que previsiblemente se derivará de la puesta en marcha de nuevas modalidades de comercialización de juegos vía telemática, así como la derivada de la reactivación de los locales de apuestas externas como consecuencia de la ampliación de su objeto.

En cuanto al incremento de trabajo o personal lógico que pudiera producirse previsiblemente como consecuencia de lo anterior, debe señalarse que, en cualquier caso, de producirse el mismo, dicho incremento no será significativo.

El objeto del anteproyecto de ley al que se refiere la presente memoria, dada su naturaleza, no supone impacto alguno por razón de género.

VII. Aspectos relativos a su aplicación.

En cuanto a los aspectos relativos a la aplicabilidad de la norma proyectada no existen dudas acerca de ello, no siendo previsible que deba volver a ser modificada en un futuro próximo.

Asimismo, en lo que se refiere a la necesidad de llevar a cabo su desarrollo reglamentario, como no puede ser de otra manera y como quiera que la misma introduce nuevos aspectos no regulados anteriormente- v.gr. el juego on line o la incorporación un nuevo tipo de máquinas- sin perjuicio de la derogación tácita de cualquier norma de igual o inferior rango que la contradiga, se requeriría, en principio, la necesaria adaptación de los reglamentos de desarrollo de la ley objeto de la presente modificación actualmente vigentes. Sin embargo, esta previsión dependerá lógicamente de si se ha llevado a cabo la adaptación previa o no de las referidas disposiciones de desarrollo a las nuevas previsiones de la norma a la que se refiere la presente, al no ser imprescindible para ello su previa entrada en vigor.

Finalmente, en cuanto a la preparación del personal encargado de su aplicación y dado el alcance de las modificaciones de la vigente normativa que se contienen en la norma proyectada, se considera mas que suficiente la preparación del mismo, no apreciándose la necesidad de llevar a cabo ninguna labor de formación específica a tal fin.

VIII) Aspectos relacionados con el pronunciamiento del Gobierno.

El Gobierno de Canarias, en sesión celebrada el día 23 de septiembre de 2008, y a la vista de la Memoria del Consejero de Presidencia, Justicia y Seguridad sobre el Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 6/1999, de 26 de marzo, de los Juegos y Apuestas, acordó que se continuara con la tramitación del citado Anteproyecto.

No obstante, con posterioridad, y antes de recabarse los informes que constan en el expediente, a raíz de un informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad de fecha 19 de enero de 2009 en el que ponía de manifiesto que la modificación afectaba a la mayor parte del articulado, se estimó conveniente, en aras a la seguridad jurídica, tramitar el Anteproyecto como una nueva ley que derogase a la anterior.

De acuerdo con lo expuesto, y teniendo en cuenta que ni la Dirección General del Servicio Jurídico ni el Consejo Consultivo de Canarias formularon observaciones en contra a su tramitación, en este trámite procedimental se incorpora el punto VIII a la Memoria inicial, conservando su texto originario a excepción del título.

El Anteproyecto de Ley ha sido informado favorablemente por los distintos órganos y las observaciones realizadas han sido tenidas en cuenta en el texto.

Así constan los informes de:

- Observaciones de la Consejería de Turismo a la memoria justificativa del anteproyecto de Ley de 18 de septiembre de 2008.
- Observaciones de la Consejería de Economía y Hacienda a la memoria justificativa del anteproyecto de Ley de 11 de septiembre de 2008.
- Observaciones de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio a la memoria justificativa del anteproyecto de Ley de 5 de septiembre de 2008.
- Informe de Secretaria General Técnica del Departamento de 14 de enero de 2009.
- Informe de la Dirección General del Servicio Jurídico de 20 de abril de 2009.
- Informe de la Oficina Presupuestaria de 3 de agosto de 2009.
- Informe de la Inspección General de Servicios de 10 de agosto de 2009.
- Informe de la S.G.T. de la Consejería de Turismo de 13 de agosto de 2009.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía y Hacienda de 11 de agosto de 2009.
- Certificado de la Comisión del Juego y las Apuestas de 21 de septiembre de 2009.
- Informe de la Dirección General de Planificación de 21 de septiembre de 2009.
- Informe del Consejo Económico y Social de 30 de octubre de 2009.
- Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias de 19 de enero de 2010.

Igualmente se ha recabado la opinión de los sectores afectados habiéndose manifestado los mismos a través del dictamen favorable de la Comisión del Juego y las Apuestas. Se ha de tener en cuenta que la propuesta de modificación de la Ley parte del propio sector empresarial mediante escritos de fechas 17 de febrero de 2008, 25 de marzo de 2008 y 26 de marzo de 2008.

Finalmente señalar que no parece necesario comunicar a las instituciones europeas la nueva regulación proyectada.

Santa Cruz de Tenerife, a 8 de febrero de 2010.

EL CONSEJERO DE PRESIDENCIA, JUSTICIA Y SEGURIDAD,

José Miguel Ruano León