

DICTAMEN 8/2009

Del Consejo Económico y Social de Canarias

sobre el avance de

Anteproyecto de Ley de los Juegos y Apuestas

Proyecto de Dictamen preceptivo, solicitado
por el Gobierno con fecha 5 de octubre de
2009 por el procedimiento de urgencia

Aprobado por el Pleno del Consejo
en sesión de trabajo de 30 de octubre de 2009

DICTAMEN 8/2009

DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CANARIAS

sobre el avance de

Anteproyecto de Ley de los Juegos y Apuestas

Preceptivo, solicitado por el Gobierno de Canarias por el trámite de urgencia

Sumario

I. ANTECEDENTES.....	5
II. CONTENIDO DEL AVANCE DE "ANTEPROYECTO DE LEY DE LOS JUEGOS Y APUESTAS".....	7
1. Estructura y finalidad del texto sobre el que se dictamina.....	7
2. Contenido.....	8
2.1. Exposición de Motivos.....	8
2.2. Texto articulado.....	9
2.3. Otras disposiciones.....	10
III. OBSERVACIONES AL AVANCE DE "ANTEPROYECTO DE LEY DE LOS JUEGOS Y APUESTAS".....	11
1. Observaciones de carácter previo.....	11
1.1. Aspectos formales de la solicitud de dictamen preceptivo previo.....	11
1.1.1. Acerca de la petición de dictamen por el trámite de urgencia y su motivación.....	11
1.1.2. A propósito de la documentación acompañada a la solicitud de dictamen.....	13
1.1.3. La conveniencia de un informe-memoria sobre previsibles efectos de la iniciativa legislativa sobre la libre competencia, la libertad de empresa y el bienestar de los consumidores.....	14
2. Observaciones de carácter general.....	16
2.1. Sobre la situación de los juegos y apuestas en Canarias.....	16
2.2. La Directiva 2006/123/CEE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior.....	25
2.3. La transposición de la Directiva de Servicios en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias.....	27
2.4. El marco legislativo de los juegos y apuestas en la Unión Europea.....	28
2.5. La Directiva de Servicios Comunitaria y Canarias Región Ultraperiférica.....	30
3. Observaciones de carácter particular.....	31
3.1. Artículo 7. Autorizaciones.....	31
3.2. Artículo 8. Comunicación previa.....	31
3.3. Artículo 9. Inhabilitación para la organización y explotación del juego y apuestas.....	32
3.4. Artículo 13. Salas de bingo.....	32
3.5. Artículo 17. Establecimientos turísticos.....	32
3.6. Sobre el tratamiento incluido en el Anteproyecto de Ley para el silencio administrativo.....	32
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	33
1. Acerca de la solicitud del dictamen por el trámite de urgencia y su motivación.....	33
2. Respecto de la documentación acompañada a la solicitud de dictamen.....	33
3. Sobre la necesidad de un Informe-memoria acerca de esta iniciativa legislativa y la libre competencia, la libertad de empresa y el bienestar de los consumidores.....	34
4. Sobre la situación de los juegos y apuestas en Canarias.....	34
5. La Directiva 2006/123/CEE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior.....	35
6. El marco legislativo de los juegos y apuestas en la Unión Europea.....	36
7. La transposición de la Directiva de Servicios y el avance de Anteproyecto de Ley. La consideración de Canarias como RUP.....	36
8. En relación a las observaciones de carácter particular incluidas en el presente Dictamen.....	37
9. Planificación regional en materia de juegos y apuestas.....	38
10. Recomendación final.....	38



DICTAMEN 8/2009 del CES:

Anteproyecto de Ley de los Juegos y Apuestas

Dictamen preceptivo, solicitado por el Gobierno con fecha 5 de octubre de 2009 por el trámite de urgencia.

Aprobado por el Pleno del Consejo en sesión de trabajo de fecha 30 de octubre de 2009

Para más información:

Gabinete Técnico de Estudios y Documentación
Secretaría General

Ramón Aymerich de Vega (Estudios): Extensión 172
Juan Peña García (Documentación): Extensión 147
Francisco Cruz Delgado (Apoyo Documental): Extensión 173
Mari Carmen Reyes Marrero (Publicaciones): Extensión 143
Jaime de Querol Orozco (Apoyo Informático): Extensión 144

Plaza de la Feria, nº 1. Edificio Marina - Entreplanta
35003 LAS PALMAS DE GRAN CANARIA

Tlf: 928 384963 y 928 384932
Fax: 928 384897

E-mail: gabinete.ces@gobiernodecanarias.org
Web: www.cescanarias.org



Dictamen 8/2009 del CES

preceptivo, solicitado por el Gobierno de Canarias, sobre el avance de
"Anteproyecto de Ley de los Juegos y Apuestas"

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo por la *Ley 1/1992, de 27 de abril*, previa tramitación de la *Comisión Permanente de Trabajo de Política Fiscal y Comercial y de Relaciones con la Unión Europea*, y de conformidad con el procedimiento establecido en el *Reglamento de Organización y Funcionamiento, Decreto 312/1993, de 10 de diciembre*, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba por unanimidad, en sesión del día 30 de octubre de 2009, con los requisitos que establece el artículo 10.1.c) de la precitada *Ley 1/1992, de 27 de abril*, el siguiente,

DICTAMEN

I. ANTECEDENTES.

1. El día 5 de octubre de 2009, tiene entrada en el Consejo la solicitud de dictamen, preceptivo previo del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.1, de la *Ley 1/1992, de 27 de Abril, de creación del CES*, por el procedimiento de urgencia, sobre el avance de **"Anteproyecto de Ley de los Juegos y Apuestas"**, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 4.2 a) y 5 de la *Ley citada*.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 5.3, de la *Ley 1/1992, de 27 de abril*, el dictamen habrá de ser emitido en el plazo de quince días, contado desde la recepción de la petición de Dictamen.

2. En relación a lo dispuesto en el artículo 5.2 de la misma *Ley 1/1992*, citada, con la solicitud de dictamen se acompaña la siguiente documentación:
 - Avance de Anteproyecto de Ley de los Juegos y Apuestas.
 - Certificación del Acuerdo de Gobierno, por el que se solicita, por el trámite de urgencia, Dictamen preceptivo del Consejo Económico y Social.
 - Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, por el que se solicita el dictamen del Consejo Económico y Social sobre el Anteproyecto de Ley.
 - Certificación de la Comisión del Juego y las Apuestas.
 - Informes de la Dirección General de Planificación y Presupuesto.
 - Informe de la Inspección General de Servicios de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad, relativo al Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 6/1999, de 28 de marzo, de los Juegos y Apuestas.
 - Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad, acerca del Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 6/1999, de 28 de marzo, de los Juegos y Apuestas.
 - Escrito del Director General de Administración Territorial y Gobernación, dirigido a la Dirección General del Servicio Jurídico.
 - Informe de la Dirección General del Servicio Jurídico sobre el Anteproyecto de Ley de los Juegos y Apuestas.



- *Remisiones del Anteproyecto de Ley a los Departamentos del Gobierno de Canarias.*
 - *Alegaciones al Anteproyecto de Ley formuladas por la Consejería de Turismo.*
 - *Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad, dirigido a la Dirección General de Administración Territorial y Gobernación.*
 - *Informe del Servicio de Gestión del Juego, en relación con el Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 6/1999, de 28 de marzo, de los Juegos y Apuestas, dirigido al Director General de Administración Territorial y Gobernación.*
 - *Acuerdo de Gobierno de 23 de septiembre de 2008, relativo al Informe sobre la oportunidad, objetivos y principios generales del Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 6/1999, de 28 de marzo, de los Juegos y Apuestas.*
 - *Memoria justificativa del Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 6/1999, de 28 de marzo, de los Juegos y Apuestas.*
3. Conforme a las previsiones que se establecen en el artículo 28.4 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social, se acuerda remitir la solicitud del dictamen previo y sus antecedentes a la Comisión Permanente de Trabajo de Política Fiscal y Comercial y de Relaciones con la Unión Europea, para la preparación del Proyecto de Dictamen y su posterior valoración y emisión del Dictamen, en su caso, por el Pleno del Consejo.
4. La Comisión competente celebró sesiones de trabajo los días 20 y 30 de octubre de 2009. En la última de estas sesiones de trabajo, la de fecha 30 de octubre, la Comisión Permanente, dándose las exigencias legales y reglamentarias, aprueba por unanimidad el Proyecto de Dictamen preceptivo analizado por el Pleno.

DICTAMEN 8/2009



1. Estructura y finalidad del texto sobre el que se dictamina.

El sumario del Anteproyecto de Ley es el que se detalla a continuación, de forma sintética:

CAPÍTULO I: DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- Objeto de la Ley.

Artículo 2.- **Ámbito de aplicación.**

Artículo 3.- Prohibiciones de uso y acceso.

Artículo 4.- Régimen de los juegos y apuestas.

Artículo 5.- Principios generales y relaciones con la Administración.

Artículo 6.- Instrumentos de intervención administrativa.

Artículo 7.- Autorizaciones.

Artículo 8.- Comunicación previa.

Artículo 9.- Inhabilitación para la organización y explotación del juego y apuestas.

Artículo 10.- Publicidad, patrocinio y promoción.

Artículo 11.- Establecimientos autorizados.

Artículo 12.- Casinos de juego.

Artículo 13.- Salas de bingo.

Artículo 14.- Salones recreativos y de juegos.

Artículo 15.- Hipódromos, canódromos y frontones.

Artículo 16.- Operadores y locales de apuestas externas.

Artículo 17.- Establecimientos de restauración.

Artículo 18.- Establecimientos hoteleros y buques de pasaje

Artículo 19.- Máquinas de juego.

Artículo 20.- Juegos y apuestas.

Artículo 21.- Juegos y apuestas prohibidos.

Artículo 22.- Reglamentaciones especiales.

Artículo 23.- Garantías.

Artículo 24.- Competencias del Gobierno.

Artículo 25.- Competencias de la Consejería competente en materia de juegos y apuestas.

Artículo 26.- Registro del Juego.

Artículo 27.- Inspección del Juego.

Artículo 28.- Actas de la Inspección del Juego.

Artículo 29.- Régimen de las infracciones.

Artículo 30.- Infracciones muy graves.

Artículo 31.- Infracciones graves.

Artículo 32.- Infracciones leves.

Artículo 33.- Sanciones.
Artículo 34.- Otras sanciones accesorias.
Artículo 35.- Responsables.
Artículo 36.- Concurrencia de infracciones.
Artículo 37.- Prescripción.
Artículo 38.- Potestad sancionadora y órganos sancionadores.
Artículo 39.- Medidas cautelares.
Artículo 40.- Procedimiento sancionador.

CAPÍTULO V: DE LA COMISIÓN DEL JUEGO Y LAS APUESTAS

Artículo 41.- Configuración.
Artículo 42.- Funciones.

1 DISPOSICIÓN ADICIONAL
3 DISPOSICIONES TRANSITORIAS
1 DISPOSICIÓN DEROGATORIA
3 DISPOSICIONES FINALES

2. Contenido.

El avance de Anteproyecto de Ley de los Juegos y Apuestas, tiene como objetivo la regulación, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, de todas las actividades relativas a los casinos, juegos y apuestas, en desarrollo del artículo 30.28 del Estatuto de Autonomía.

Asimismo, también y tal y como se recoge en la Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley, tiene por objeto igualmente, la adaptación a la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior; Directiva que debe ser aplicada por los Estados miembros, antes del 28 de diciembre de 2009.

En este sentido, dicha Directiva excluye de su ámbito de aplicación las actividades de juego por dinero que impliquen apuestas de valor monetario en juegos de azar. Sin embargo, esto no afecta a aquellas modalidades de juego, como las combinaciones aleatorias -siempre que la participación del público en estas actividades sea gratuita y en ningún caso exista sobreprecio o tarificación adicional, cualquier que fuere el procedimiento o sistema a través del que se realice-, y determinado tipo de máquinas recreativas, en las que al no implicar su uso o celebración la realización de apuestas, deben ser excluidos del régimen de autorización o licencia previa.

Se describe a continuación, de una manera más detallada, el contenido del avance de Anteproyecto de Ley que se dictamina, distinguiendo entre la exposición de motivos, el único artículo que la compone, y que introduce las modificaciones y el resto de disposiciones.

2.1. Exposición de Motivos.

En la *Exposición de Motivos* del avance de Anteproyecto de Ley que se dictamina, se hace referencia, entre otros aspectos, a la ya mencionada *Directiva 2006/123/CEE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior*, cuya motivación obedece a la necesidad de suprimir

o limitar el gran número de obstáculos que impiden o frenan el desarrollo de los servicios entre los Estados miembros para conseguir el objetivo fijado por el Consejo Europeo de Lisboa, de 23 y 24 de marzo de 2000, de mejorar el empleo y la cohesión social y alcanzar un crecimiento económico sostenible con la finalidad de hacer de la Unión Europea la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo desde este momento al año 2010.

Asimismo, se hace referencia a que en Anteproyecto de Ley pretende proporcionar el mínimo soporte normativo necesario al juego por medios electrónicos; constituyendo también otro objetivo 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 casos de ausencia de resolución expresa en plazo de las solicitudes de autorización de instalación, apertura y funcionamiento de establecimientos dedicados al juego. También se reconoce, entre sus objetivos, la ampliación del marco regulatorio de las apuestas organizadas en los locales de apuestas externas. Finalmente, se señala la necesidad, mediante el presente Anteproyecto de Ley, de modificar la actual normativa de infracciones y sanciones.

2.2. Texto articulado.

Comienza el texto articulado del avance de Anteproyecto de Ley de los Juegos y Apuestas con un Capítulo I ("Disposiciones Generales"), compuesto de un total de diez artículos. En dicho Capítulo I se establece el objeto y ámbito de aplicación del Anteproyecto de Ley, las prohibiciones de uso y acceso, del régimen de los juegos y apuestas, los principios generales y relaciones con la Administración, los instrumentos de intervención administrativa, las autorizaciones, comunicación previa, la inhabilitación para la organización y explotación del juego y apuestas y la publicidad, patrocinio y promoción.

El Capítulo II, "De los establecimientos y modalidades del Juego y las Apuestas", que comprende los artículos 11 a 23, ambos inclusive, regula, entre otros aspectos, los establecimientos autorizados para el juego y las apuestas, -como los casinos de juego, las salas de bingo, los salones recreativos y de juegos, los hipódromos, canódromos y frontones, y los operadores y locales de apuestas externas-, los establecimientos de restauración, los establecimientos hoteleros y buques de pasaje, las máquinas de juego, los juegos y apuestas permitidos y los prohibidos.

El Capítulo III, "De los órganos competentes en materia de Juegos y Apuestas", comprende los artículos 24 a 28, ambos inclusive. En él se regulan, entre otros extremos, las competencias del Gobierno de Canarias, las de la Consejería competente en materia de Juegos y Apuestas, el Registro del Juego, la Inspección del Juego y las Actas de Inspección del Juego.

El Capítulo IV, "De las infracciones y sanciones", comprende los artículos 29 a 40, ambos inclusive, establece, como su propio nombre indica, el régimen de infracciones y sanciones, los responsables, la concurrencia de infracciones, la prescripción, la potestad sancionadora y los órganos sancionadores y las medidas cautelares.

Finalmente, el Capítulo V, denominado "De la Comisión del Juego y las Apuestas", se refiere en los artículos 41 y 42, a dicho órgano.



2.3. Otras disposiciones.

El avance de Anteproyecto de Ley se cierra con una Disposición Adicional, en la que se recoge la no aplicación de las disposiciones sobre infracciones y sanciones reguladas en el Anteproyecto de Ley relacionadas con menores, en los supuestos tipificados por los preceptos sobre infracciones y sanciones de la Ley 1/1997, de 7 de febrero, de Atención Integral a los Menores.

El Anteproyecto de Ley se completa con tres Disposiciones Transitorias, relativas a las infracciones cometidas hasta el día de la entrada en vigor del presente Anteproyecto, al régimen previsto hasta que se apruebe el reglamento regulador de la publicidad, el patrocinio y la promoción de juegos y apuestas, y a la inscripción en el Registro del Juego como empresas operadoras, para las empresas titulares de máquinas Tipo A especial o con premio en especie.

Concluye el avance de Anteproyecto de Ley con una Disposición Derogatoria, en particular, de la Ley 6/1999, de 26 de marzo, de los Juegos y Apuestas y con tres Disposiciones Finales, de desarrollo reglamentario, del presente Anteproyecto de Ley y de la coordinación y distribución de competencias entre el presente Anteproyecto y la Ley 1/1997, de 7 de febrero, de Atención Integral a los Menores, y de entrada en vigor.

DICTAMEN 8/2009

III.OBSERVACIONES AL AVANCE DE "ANTEPROYECTO DE LEY DE LOS JUEGOS Y APUESTAS".

1. Observaciones de carácter previo.

1.1. Aspectos formales de la solicitud de dictamen preceptivo previo:

1.1.1. Acerca de la petición de dictamen por el trámite de urgencia y su motivación

La sustitución del procedimiento normal, que incluye el plazo de 30 días para dictaminar, por otro excepcional cuya característica más relevante es, según aprecie el peticionario de la consulta, justamente la reducción del término a 15 días, como es el presente caso, exige su motivación.

Entre los antecedentes que se incluyen con la petición al CES de su dictamen preceptivo previo, se encuentra certificación del acuerdo del Consejo de Gobierno, de 30 de septiembre de 2009, en la que se hace constar que dicho órgano colegiado, examinado el expediente administrativo sobre el *Anteproyecto de Ley de los Juegos y Apuestas*, ha acordado solicitar el *Dictamen del Consejo Económico y Social* por el trámite de urgencia. En dicha certificación, como justificación de la utilización del procedimiento de urgencia, se argumenta lo siguiente:

" (...) el nuevo régimen de autorizaciones previsto en el Anteproyecto de Ley pretende agilizar y promover la actividad económica empresarial, por lo que dada la actual situación de recesión económica, por un lado, y por otro, la entrada en vigor de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios del mercado interior, que obliga a los estados miembros a adaptar su normativa antes del 28 de diciembre de 2009, es preciso solicitar la emisión del dictamen por el trámite de urgencia.

Considerando que el Gobierno puede acordar motivadamente la tramitación de urgencia para la emisión del dictamen del Consejo Económico y Social, según dispone el artículo 5.3 de la mencionada Ley.

En su virtud, el Gobierno, tras deliberar y a propuesta del Consejero de Presidencia, Justicia y Seguridad, acuerda solicitar, por el trámite de urgencia, dictamen del Consejo Económico y Social de Canarias sobre el Anteproyecto de Ley de los Juegos y Apuestas, que figura como anexo".

En opinión del Consejo, le corresponden al Gobierno de Canarias velar porque se hagan compatibles procedimientos a los que legítimamente acude como peticionario de la consulta, como es el de urgencia, con una presencia del Consejo en el proceso de configuración de las políticas económicas y sociales y su expresión normativa, como es el caso, de tal forma que se haga efectiva la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, y del resto de representaciones de intereses con presencia en el Consejo Económico y Social, y no estemos, sin más, ante la simple observación de un trámite que, en función de cómo se solicita el dictamen, de los antecedentes que acompañan y sus motivaciones, estaría desprovisto de valor. Cuestiones sobre las que se vuelve más adelante.

Asimismo, considera el Consejo que la solicitud de dictamen por el trámite de urgencia exigiría para su justificación, entre otras medidas, de la remisión de la totalidad de la documentación que debe acompañar a todo Anteproyecto de Ley, y cuyas omisiones se señalan más adelante, así como de la adaptación de la documentación finalmente remitida. Otra circunstancia más que dificulta y resta valor a la participación del Consejo y de las organizaciones e intereses representados en el mismo.

Además, la utilización del trámite de urgencia debería de haberse aplicado a la totalidad del expediente administrativo, respecto a todos los informes preceptivos -solicitados a los demás órganos-, y que deben acompañar al expediente. Sin embargo, del examen de la documentación aportada se desprende que no se ha contemplado tal criterio, dado que tal y como consta en el expediente, éste fue iniciado hace ya más de un año: la Memoria justificativa fue suscrita el 22 de septiembre de 2008, conociendo el Gobierno de Canarias la misma, el 24 de septiembre, también de 2008, y acordando ese mismo día la continuación de la tramitación del Anteproyecto de Ley; Anteproyecto que inicialmente fue tramitado como un Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 6/1999, de 26 de marzo, de los Juegos y Apuestas.

Continuando con el itinerario administrativo, consta asimismo, por una parte, que con fecha 17 de octubre de 2008, el Servicio de Gestión del Juego informó el Anteproyecto de Ley, tramitado, volvemos a reiterar, como un Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 6/1999, de 26 de marzo, de los Juegos y Apuestas. Y por otra parte, consta oficio de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad, de fecha 19 de enero de 2009, en el que se señala la conveniencia de que se elabore una nueva Ley de Juegos y Apuestas, derogatoria de la actual, en lugar de una Ley que modifique la vigente. Motivo por el cual, en el expediente se hace referencia, en algunos casos, y según la fecha de emisión de los diversos informes preceptivos recabados, bien al Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 6/1999, de 26 de marzo, de los Juegos y Apuestas, bien al Anteproyecto de Ley de los Juegos y Apuestas.

En relación con ello, no consta que se haya declarado expresamente la urgencia a lo largo de ese itinerario administrativo, así como tampoco consta que los demás informes hayan sido emitidos con la reducción de plazos que exige la tramitación de urgencia. Por ello, no se entiende la necesidad de utilizar el procedimiento de urgencia únicamente para solicitar el Dictamen del Consejo Económico y Social, dado que lo deseable y coherente es que ésta se aplique a todo el expediente.

Por ello, la petición del dictamen por el procedimiento de urgencia tendría su fundamento, y desde luego a partir de una correcta configuración formal y material del expediente y sus antecedentes, en el hecho de que la preceptiva participación del Consejo sólo hubiera sido factible, precisamente, en la medida en que se presente la urgencia (acreditada) como elemento determinante y constitutivo del fin perseguido con la solicitud de dictamen previo: hacer efectiva la participación de los agentes económicos y sociales en el proceso de configuración de esta iniciativa legislativa.

Finalmente, es particularmente importante, en opinión del CES, que por el Gobierno se asuma la preocupación, reiteradamente anticipada desde este organismo,

respecto de la conveniencia y necesidad de que se haga un uso razonable, meditado y prudente del procedimiento de urgencia. Declaración de urgencia que, según constata el Consejo en el ejercicio de su actividad consultiva rogada, suele producirse particularmente en asuntos de especial complejidad y trascendencia, y en los que puede quedar mayormente afectada la calidad que el Consejo Económico y Social trata de mantener en sus pronunciamientos.

Con todas estas consideraciones el Consejo Económico y Social, una vez más, quiere expresar el inconveniente que significa, para el desarrollo de los cometidos que se le atribuyen desde el Parlamento de Canarias, elaborar los dictámenes e informes preceptivos solicitados en las condiciones descritas.

En efecto, las repercusiones de este avance de *Anteproyecto de Ley de los Juegos y Apuestas* en el ámbito de los intereses económicos y sociales representados en el Consejo y la conveniencia de proceder, en consecuencia, a un examen más detallado de los aspectos materiales y de oportunidad en relación a dicha iniciativa legislativa, aconsejan disponer de tiempo suficiente y también de una mejor estructuración materia y formal de los antecedentes, de tal forma que se haga posible situar la preceptiva participación del CES en el proceso de definición normativa de las políticas públicas con contenido económico, social o laboral, con razonables criterios de eficacia, como si realmente importara la opinión del Consejo.

1.1.2. A propósito de la documentación acompañada a la solicitud de dictamen.

Con la solicitud inicial de Dictamen preceptivo, tal y como hemos señalado en el apartado que hace referencia a los antecedentes, se acompañó, además del texto del avance de *Anteproyecto de Ley de los Juegos y Apuestas*, certificación del Acuerdo de Gobierno, por el que se solicita, por el trámite de urgencia el Dictamen del Consejo Económico y Social, conforme a lo establecido en el artículo 4.2 del *Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social de Canarias*, aprobado por el Decreto 312/1993, de 10 de diciembre.

Se aporta *Memoria justificativa* de fecha 22 de septiembre de 2008, del avance de Anteproyecto de Ley, en cumplimiento de lo previsto en el 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, así como el Informe de acierto y oportunidad, exigible en virtud de lo dispuesto en el artículo 22.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Asimismo, también consta en el expediente el Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad, exigible en virtud del 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 (según redacción dada por la Disposición Adicional Segunda del Decreto 234/1988, de 18 de diciembre).

Asimismo, consta entre la documentación remitida el Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, exigible de conformidad con el artículo 26.4. a) del Decreto 12/2004, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda, así como el Informe de la Dirección General del Servicio Jurídico, exigible en virtud del artículo 20.f)



de su Reglamento de Organización y Funcionamiento, aprobado mediante el Decreto 19/1992, de 7 de febrero.

También se acompaña el preceptivo informe de la Inspección General de Servicios de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad, de conformidad con el artículo 7 del Decreto 48/2009, de 28 de abril, por el que se establecen en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, medidas ante la crisis económica y de simplificación administrativa.

No obstante lo anterior, no consta entre la documentación remitida, la *Memoria económica*, ni el Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad, ni el Informe sobre el impacto por razón de género del Anteproyecto de Ley sometido a Dictamen, exigibles en virtud de lo dispuesto en el artículo 22.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Tampoco consta la realización del preceptivo trámite de audiencia consagrado en el artículo 105.a) de la Constitución Española, ni el resultado de dicho trámite, a fin de poder conocer en qué medida las observaciones formuladas al Anteproyecto de Ley de los Juegos y Apuestas han sido recogidas o no, y su motivación. Ello también facilitaría el papel asignado al Consejo, a través de su participación, en el proceso previo de elaboración de las iniciativas legislativas del Gobierno.

En relación a todo ello, el Consejo Económico y Social manifiesta que la ausencia de estos antecedentes sitúan a la iniciativa legislativa objeto de dictamen, y en los términos en que se da a conocer al CES, en momentos preliminares y, en consecuencia, más situados en el de las actuaciones administrativas previas que en aquél en el que se expresa la voluntad del Gobierno por asumir, en términos de oportunidad, la conveniencia de dicha iniciativa.

1.1.3. La conveniencia de un informe-memoria sobre previsibles efectos de la iniciativa legislativa sobre la libre competencia, la libertad de empresa y el bienestar de los consumidores.

Tal y como ha venido sosteniendo en reiteradas ocasiones el CES, el establecimiento de un nuevo marco normativo es de particular relevancia en la ordenación económica y el bienestar social. En líneas generales la regulación que se pretende ha de orientarse a la defensa del interés general, bien por tratar de corregir determinados fallos de mercado o, aún, persiguiendo otros fines no necesariamente económicos.

Sin embargo, es frecuente que una nueva norma legal introduzca distorsiones e ineficiencias en las decisiones con las que los agentes económicos proceden a asignar sus recursos: el resultado, a veces no buscado, de todo ello es que el nuevo marco regulatorio *limita la competencia, ocasiona problemas a consumidores y empresas y, consecuentemente, reduce el bienestar de la sociedad en su conjunto*¹.

¹ En relación a ello, el Consejo Económico y Social asume las dificultades que tiene la evaluación de cualquier norma regulatoria desde el punto de vista de su incidencia sobre el funcionamiento de la competencia. Circunstancia sobre la que también se ha pronunciado el Consejo. Dificultad, básicamente por, en primer lugar, la escasez de hábitos y prácticas, a la hora de elaborar el marco regulatorio, destinados al análisis del funcionamiento de los sectores y subsectores económicos desde esta perspectiva, y la ausencia de estadísticas precisas. En segundo lugar, esta dificultad es particularmente notoria a la hora de ligar aspectos como la calidad de los servicios o la productividad en estas actividades económicas con las normas pretendidas.

En este sentido, el CES hace una *recomendación expresa*, ya desde estas *observaciones de carácter previo*, para que propuestas de configuración de un nuevo marco regulatorio, se acompañen, por indispensable, de un *Informe o Memoria en torno a los previsibles efectos de la norma propuesta sobre el funcionamiento de la libre competencia en los mercados, la libertad de empresa y el bienestar de los consumidores*.

Un informe de estas características debería acompañar necesariamente a otros que se incluyen en todo proyecto normativo, como la *Memoria Justificativa*, la *Memoria de Impacto por Razón de Género*, o la *Memoria Económica*, entre otras.

Su necesidad, tal y como hemos dicho, debe ser asumida por los propios órganos proponentes de la norma y con el objetivo de constatar que el marco regulatorio propuesto, no sólo no introduce restricciones y limitaciones a la competencia, de manera injustificada o desproporcionada, sino que los propios proponentes de la norma anticipan el propósito de evitar las mismas.

1.1.4. Finalmente, el Consejo ha advertido, a través de las observaciones realizadas en los diferentes informes preceptivos que acompañan al Anteproyecto de Ley de los Juegos y Apuestas, que el texto remitido por el Gobierno con la solicitud de Dictamen, parece ser que no se corresponde con el anticipado a los diferentes órganos competentes para la emisión de dichos informes; siendo así que tampoco recoge, el avance de Anteproyecto de Ley dado a conocer al CES, modificaciones asumidas al tomar en consideración, por los proponentes de la iniciativa legislativa, algunas de las observaciones hechas por los mencionados informes.



2. Observaciones de carácter general.

2.1. Sobre la situación de los juegos y apuestas en Canarias.

La fuente de información básica en materia de juegos y apuestas, que permite un análisis longitudinal y un estudio comparativo entre distintos territorios, lo constituye el "*Informe Anual del Juego en España*" que edita el Ministerio de Interior. En ese informe se recopila la información de los juegos de ámbito autonómico gestionados por particulares con autorización previa de las Comunidades Autónomas (casinos, bingos, máquinas recreativas y de azar, sorteos, rifas y combinaciones aleatorias) así como aquellos otros de gestión estatal encomendados a la entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado (ONLAE) y los gestionados mediante autorización administrativa especial por la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE).

Aunque no se trata de una operación estadística exhaustiva, mide las grandes partidas relativas al juego en España y sus comunidades autónomas y por tanto nos permite realizar una primera aproximación a la relevancia económica del juego en la economía canaria. Tal como se indica en el anuario, existen muchos otros juegos, que no se incluyen en ese trabajo por carecer de información suficiente, pero de los que se puede afirmar que su montante económico es muy limitado.

Por citar algunos datos relevantes, cabe señalar que la cantidad "jugada" en 2008 ascendió en Canarias a 1.601,37 millones de euros lo cual indica la importancia de este sector de actividad en la economía regional. El "gasto real", equivalente al desembolso neto de los jugadores, fue en ese mismo período de 524,28 millones de euros, que equivale a los ingresos brutos de las empresas y porcentualmente representa, aproximadamente, el 32.7% de lo jugado. Según esta misma fuente en Canarias hay 7 casinos, 37 bingos y más de 16.000 máquinas de juego que suponen de forma conjunta unos ingresos tributarios de más de 103 millones de euros.

A continuación se analizarán con mayor detalle las principales magnitudes para Canarias sobre los juegos y apuestas: 1) la cantidad jugada o gasto total, 2) el gasto real efectivo, 3) algunos datos censales sobre el juego privado y 4) los ingresos tributarios derivados de este sector del juego.

1) Cantidades jugadas o gasto total

En Canarias se jugaron en 2008 1.601 millones de euros (ver tabla 1), de los cuales, el 66% correspondió a juegos y apuestas de gestión privada, el 26% a Loterías y Apuestas del Estado y el 8% restante a la ONCE..

Dentro de los juegos y apuestas de gestión privada, las máquinas de premios tipo "B" fueron las que aparecen en primer lugar, con un peso relativo del 36% respecto al total de cantidades jugadas, seguido por los bingos (19%) y los casinos (11%).

Respecto a los valores relativos de la media española, existen algunas diferencias. Así, en Canarias se juega relativamente menos a la lotería y más a los juegos y apuestas de gestión privada. Respecto a estos, los bingos y los casinos tienen una mayor importancia relativa y solamente las máquinas tipo "B" un peso menor.

TABLA 1. CANTIDADES JUGADAS. CANARIAS Y ESPAÑA. 2008. (*).

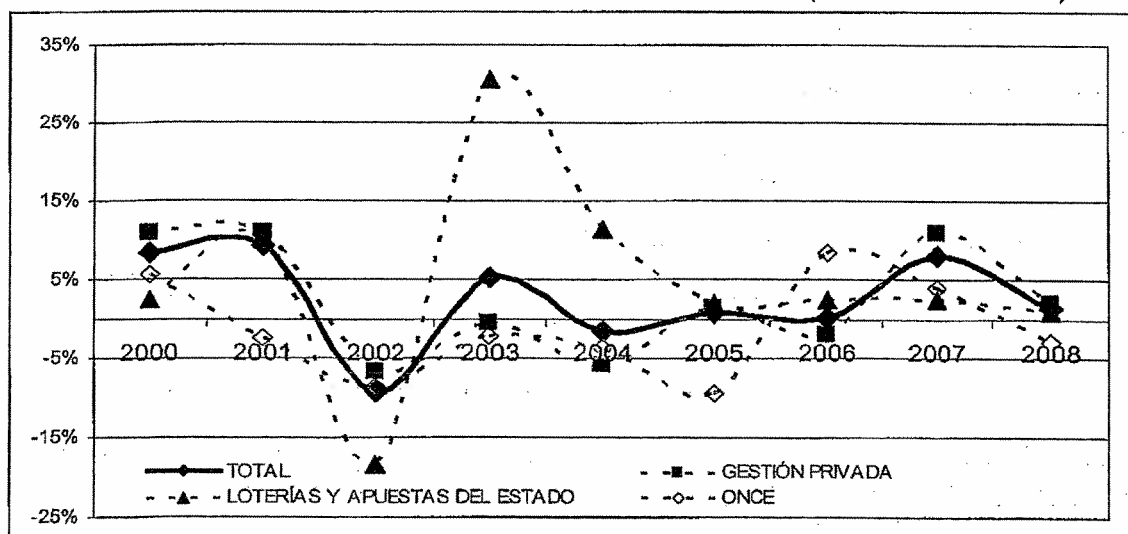
	MILLONES DE EUROS		%	
	CANARIAS	ESPAÑA	CANARIAS	ESPAÑA
TOTAL	1.601,37	32309,11	100%	100%
GESTIÓN PRIVADA	1.057,11	20160,28	66%	62%
Casinos	171,23	2286,91	11%	7%
Bingos	307,17	3374,8	19%	10%
Máquinas 'B'	578,71	14498,57	36%	45%
LOTERÍAS Y APUESTAS DEL ESTADO	413,62	10048,25	26%	31%
Juegos Pasivos (1)	181,16	5645,48	11%	17%
Juegos Activos (2)	232,46	4402,77	15%	14%
ONCE	130,64	2100,59	8%	7%

(*) Cantidad jugada: total de las cantidades destinadas a juego sin detraer lo devuelto en forma de premios
Fuente: Ministerio del Interior. Comisión Nacional del Juego: "Informe Anual del Juego en España 2008".

En cuanto a la evolución histórica, en el periodo 1999-2008, el incremento acumulado en las cantidades jugadas ha sido del 22,5%, lo que significa un crecimiento anual medio del 2,5%.

Sin embargo, tal como se puede ver en el gráfico 1, la evolución no ha sido continua, sino que ha tenido un fuerte componente cíclico tanto en el total como en cada uno de sus componentes, destacando la alta variabilidad en las cantidades jugadas a la lotería y apuestas del Estado.

GRÁFICO 1. CANTIDADES JUGADAS. CANARIAS. 1999-2008. (variación interanual).

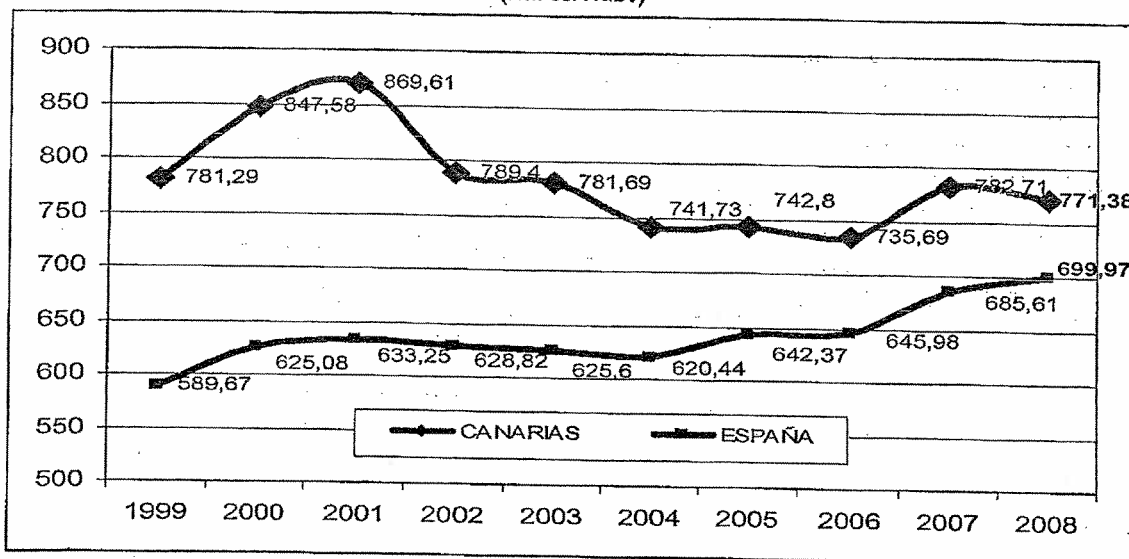


Fuente: Ministerio del Interior. Comisión Nacional del Juego: Memorias del Juego. Elaboración propia

Para realizar un análisis comparativo de las cantidades jugadas en Canarias respecto a otras comunidades autónomas y la media española, es necesario analizar las cantidades jugadas por habitante (ver gráfico 2).

En el periodo 1999-2008, Canarias exhibe unos datos de cantidades jugadas por habitante muy superiores a la media española, aunque esta diferencia se va estrechando. Mientras que Canarias sufre en el periodo indicado una reducción neta en las cantidades jugadas por habitante, la media española experimenta un crecimiento lento pero sostenido en sus cifras.

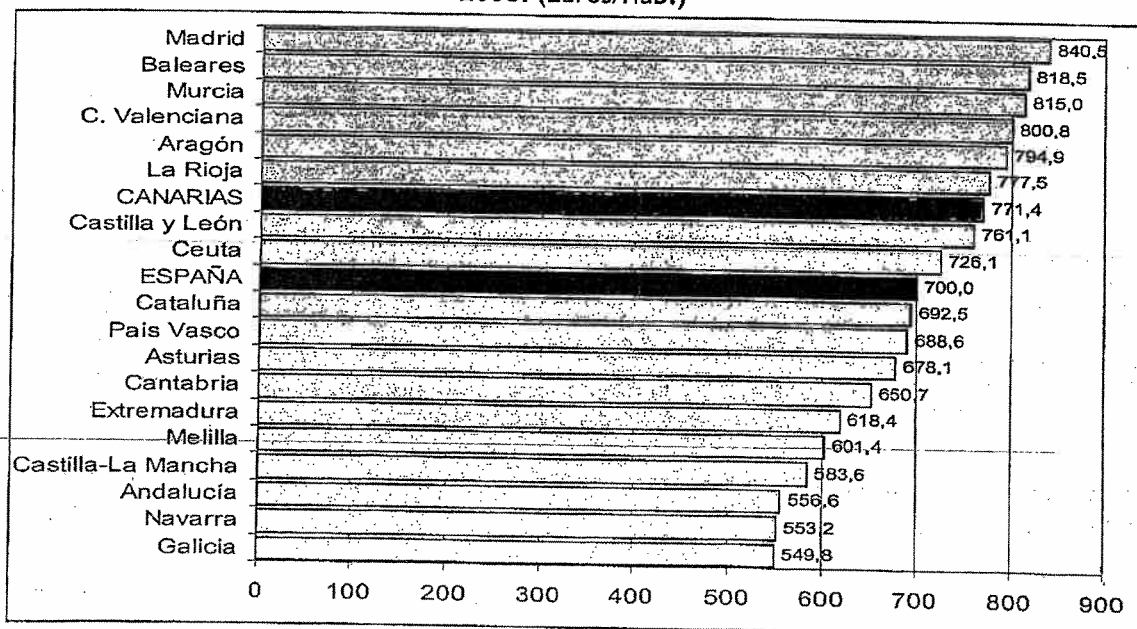
GRÁFICO 2. CANTIDADES JUGADAS POR HABITANTE. CANARIAS Y ESPAÑA. 1999-2008.
(Euros/Hab.)



Fuente: Ministerio del Interior. Comisión Nacional del Juego: Memorias del Juego. Elaboración propia

Así, en 2008, el gasto por habitante en Canarias fue de 771,14 euros, 71,14 euros por encima de la media nacional, colocando al Archipiélago en la 7ª posición en la clasificación por comunidades autónomas, por detrás de Madrid, Baleares, Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón y La Rioja (ver gráfico 3).

GRÁFICO 3. CANTIDADES JUGADAS POR HABITANTE. ESPAÑA Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS. 2008. (Euros/Hab.)



Fuente: Ministerio del Interior. Comisión Nacional del Juego: "Informe Anual del Juego en España 2008". Elaboración propia

2) Gasto real o efectivo

Otra magnitud relevante es el gasto real o gasto efectivo. El gasto real es el resultado de detracer a lo jugado, aquellas cantidades que en diferente proporción, les son devueltas a los jugadores en forma de premios. Esta diferencia, es equivalente al volumen de ingresos brutos de los gestores públicos o privados del que, estos últimos, para obtener el resultado neto de su actividad, deberán restar los impuestos y demás gastos de explotación.

El gasto real en el total de juegos y apuestas en Canarias es del 32,7% de las cantidades jugadas. Expresado de otra manera: de las cantidades jugadas les son devueltas a los jugadores en forma de premios, aproximadamente el 67,3% siendo el resto lo que denominamos "gasto efectivo o real". La proporción que supone este gasto real respecto al total es diferente para cada juego, en función de su regulación específica, pero en cualquier caso, coinciden para cada juego o apuesta con los porcentajes de gasto efectivo de la media estatal (ver tabla 2).

TABLA 2. GASTO REAL. CANARIAS Y ESPAÑA. 2008. (millones de euros).

	Gasto real (1)		Cantidad jugada (2)		Gasto real respecto al total (1/2)	
	CANARIAS	ESPAÑA	CANARIAS	ESPAÑA	CANARIAS	ESPAÑA
TOTAL	524,28	10.158,18	1.601,37	32.309,11	32,7%	31,4%
Gestión privada	297,4	5.390,99	1.057,11	20.160,28	28,1%	26,7%
Casinos	37,35	498,78	171,23	2.286,91	21,8%	21,8%
Bingos	115,37	1.267,57	307,17	3.374,80	37,6%	37,6%
Máquinas 'B'	144,68	3.624,64	578,71	14.498,57	25,0%	25,0%
Loterías y Apuestas del Estado	158,96	3.674,89	413,62	10.048,25	38,4%	36,6%
Juegos Pasivos (1)	54,35	1.693,64	181,16	5.645,48	30,0%	30,0%
Juegos Activos (2)	104,61	1.981,25	232,46	4.402,77	45,0%	45,0%
ONCE	67,93	1.092,30	130,64	2.100,59	52,0%	52,0%

(1) Gasto real: es el resultado de detracer a lo jugado aquellas cantidades que en diferente proporción les son devueltas a los jugadores en forma de premios.

(2) Gasto total: total de cantidades jugadas

Fuente: Ministerio del Interior. Comisión Nacional del Juego: "Informe Anual del Juego en España 2008". Elaboración propia

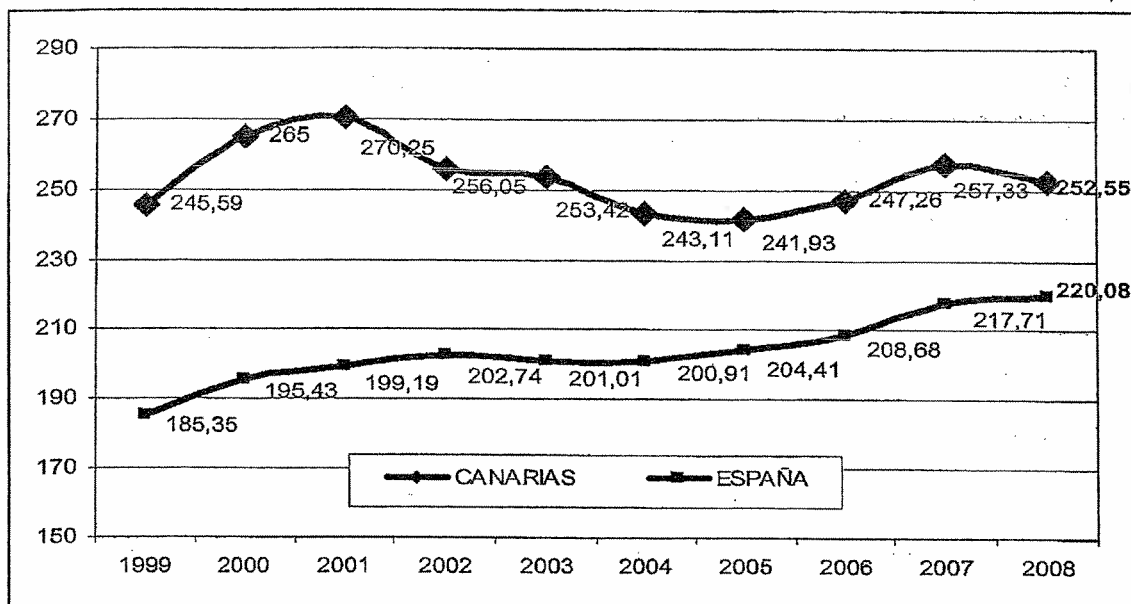
Para realizar un análisis comparativo de las cantidades jugadas en Canarias respecto a otras comunidades autónomas y la media española, es necesario de nuevo analizar las cantidades jugadas por habitante (ver gráfico 4).

En el periodo 1999-2008, el gasto real para Canarias y España muestra una tendencia similar a la señalada en el gasto total (cantidades jugadas). Canarias muestra un gasto real por habitante muy superior a la media española durante toda la serie, aunque esta diferencia se va estrechando debido a la distinta dinámica que presenta Canarias (moderación en el gasto por habitante) y España (crecimiento sostenido).

Respecto a la posición relativa de Canarias en la comparación interregional, al tratar los datos de gasto real, se observan diferencias significativas respecto a la posición que ocupaba el Archipiélago en el análisis del gasto total.



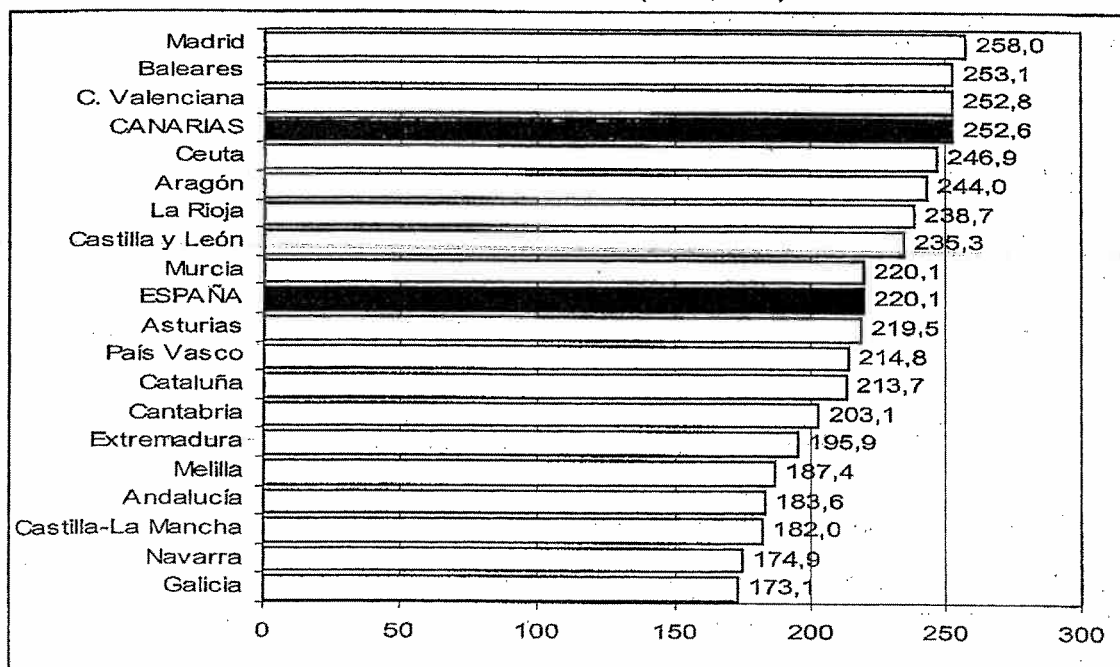
GRÁFICO 4. GASTO REAL POR HABITANTE. CANARIAS Y ESPAÑA. 1999-2008. (Euros/Hab.)



Fuente: Ministerio del Interior. Comisión Nacional del Juego: Memorias del Juego. Elaboración propia

Así, al examinar el gasto real, Canarias aparece como la cuarta comunidad autónoma con mayor gasto, solamente por detrás de Madrid, Baleares y Comunidad Valenciana (ver gráfico 5).

GRÁFICO 5. CANTIDADES JUGADAS POR HABITANTE. ESPAÑA Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS. 2008. (Euros/Hab.)



Fuente: Ministerio del Interior. Comisión Nacional del Juego: "Informe Anual del Juego en España 2008". Elaboración propia

La distinta posición relativa de Canarias en el análisis de estas dos variables (gasto total y real) se explica por el distinto peso relativo que los distintos juegos y apuestas ocupan en cada región, lo que sugiere que en Canarias tienen un mayor peso relativo juegos en los que el porcentaje de premios es menor (p.e. bingo) y un menor peso relativo juegos y apuestas con mayor porcentaje de premios (maquinas tipo B).

3) Datos censales de casinos, bingos y máquinas recreativas y de azar en Canarias.

Los informes anuales sobre el juego en España ofrecen también información detallada de lo que el informe denomina juegos de gestión privada y que incluye a casinos, bingos y máquinas de juego. Puesto que estas tres categorías forman parte de los juegos y apuestas cuyas competencias corresponden a la Comunidad Autónoma de Canarias y por tanto su regulación se ve afectada por el anteproyecto de ley objeto del presente dictamen, a continuación se analiza brevemente su situación a partir de los datos reflejados en la tabla 3.

TABLA 3. CASINOS, BINGOS Y MÁQUINAS RECREATIVAS Y DE AZAR. CANARIAS. 1999-2008.
(unidades).

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
CASINOS										
Número	6	6	6	6	6	6	7	7	7	7
Visitantes	503.229	487.812	490.218	470.853	486.393	414.811	429.433	465.423	421.369	369.539
BINGOS										
Número	33	33	33	33	33	35	36	36	36	37
Importe Cartones (1)	261,7	265,59	268,87	275,73	321,59	287,68	307,62	313,62	322,13	307,17
MÁQUINAS (2)										
De tipo 'A'	8.327	8.325	8.063	7.761	7.706	7.104	6.802	6.242	5.736	5.616
De tipo 'B'	12.423	14.806	14.255	11.920	11.592	10.879	10.553	10.471	10.064	10.040
De tipo 'C'	319	333	333	325	320	315	401	444	411	424

(1) Millones de Euros.

(2) Máquinas de tipo (R. D. 2110/1998, de 2 octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar): A: recreativas; B: recreativas con premio programado; C: recreativas de azar (casinos).

Fuente: Ministerio del Interior. Comisión Nacional del Juego: "Memorias de Juego". Elaboración: ISTAC

a) Casinos:

Canarias es la comunidad autónoma que cuenta con más casinos (7) seguido de Andalucía (5) (ver tabla 4). Las islas de Gran Canaria y Tenerife cuentan con tres casinos cada una y Lanzarote con un casino².

En cuanto al número de visitantes, en el periodo 1999-2008 se aprecia una acusada disminución, que se agrava en los dos últimos años. Así, en 2008, el número de visitantes a los casinos canarios se redujo en un 12,3%, mientras que en el total nacional permaneció estable (0,74%). Se trata de la segunda comunidad autónoma con mayor descenso en el número de visitantes a casinos en 2008, por detrás de Castilla y León (-42,2%).

² "Casino de Taoro, S.A.". Puerto de la Cruz (Tenerife). "Casino Playa de las Américas, S.A.". Adeje (Tenerife). "Casino de Santa Cruz, S.A.". Tenerife. "Casino de Gran Canaria, S.A.". Gran Canaria. "Casino Tamarindos, S.A.". San Bartolomé de Tirajana (Gran Canaria). "Oasis Gran Casino". Lanzarote. "Costa Melonera". Gran Canaria.

TABLA 4.- CASINOS. DISTRIBUCIÓN POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS. 2008

Canarias	7
Andalucía	5
Aragón	3
Baleares	3
C. Valenciana	3
Castilla y León	3
Cataluña	3
Galicia	2
Madrid	2
Murcia	2
País Vasco	2
Asturias	1
Cantabria	1
Ceuta	1
Extremadura	1
La Rioja	1
Melilla	1
España	41

(1) La C.V cuenta también con 2 salas apéndices.

Fuente: Ministerio del Interior. Comisión Nacional del Juego: "Informe Anual del Juego en España 2008". Elaboración propia

b) Salas de Bingo:

Canarias cuenta con 37 salas de bingo, lo que representa el 8,8% del total de salas de bingo en España (ver tabla 5).

En el periodo 1999-2008 se apreciaba un crecimiento ligero pero sostenido en las cantidades jugadas, aunque en 2008 se produce una caída del 4,6%, menor que el descenso en la media española (-7,83%).

TABLA 5.- SALAS DE BINGO. DISTRIBUCIÓN POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS. 2008

Andalucía	67
C. Valenciana	66
Madrid	61
Cataluña	50
Canarias	37
Aragón	23
Castilla y León	21
País Vasco	20
Galicia	17
Baleares	9
Castilla-La Mancha	9
Extremadura	8
Murcia	8
Asturias	7
Cantabria	5
La Rioja	4
Ceuta	3
Navarra	3
Melilla	1
España	419

Fuente: Ministerio del Interior. Comisión Nacional del Juego: "Informe Anual del Juego en España 2008". Elaboración propia

c) *Máquinas recreativas y de azar:*

En cuanto a las máquinas de juego, son las recreativas con premio en metálico del tipo B las que tienen un mayor peso (62%), seguidas de las máquinas recreativas sin premio de tipo A (35%) y las máquinas de azar de los casinos o de tipo C (3%) (ver tabla 6).

TABLA 6.- MÁQUINAS RECREATIVAS Y DE AZAR. CANARIAS Y ESPAÑA. 2008

	2008		var 2007-2008	
	CANARIAS	ESPAÑA	CANARIAS	ESPAÑA
MÁQUINAS (1)	16.080	336.716	-0,8%	-2,8%
De tipo 'A'	5.616	81.915	-2,1%	-11,2%
De tipo 'B'	10.040	252.422	-0,2%	0,2%
De tipo 'C'	424	2.379	3,2%	4,3%

(1) Máquinas de tipo A: recreativas; B: recreativas con premio programado; C: recreativas de azar (casinos).

Fuente: Ministerio del Interior. Comisión Nacional del Juego: "Memorias de Juego".

Respecto a la evolución en el período 1999-2008, los datos reflejan un descenso en el número de máquinas de juego en Canarias, pasando de 21.069 en 1999 a 16.080 en 2008. Esta caída se ha dado en mayor medida en las máquinas del tipo A, seguidas por las del tipo B. Solamente las máquinas de azar del tipo C se observa un incremento, derivado de la apertura de un nuevo casino en 2005. En cuanto a la evolución en el último año se refleja el mismo patrón que en el período 1999-2008, con una caída en el número de máquinas de tipo A y B y un incremento en las del tipo C, descenso similar, aunque menos acusado que en el conjunto del país.

4) *Ingresos tributarios de la Comunidad Autónoma en concepto de juego privado según sectores.*

En el Informe Anual del Juego en España de 2008 se incorpora como novedad las cifras de ingresos fiscales que tributan los diferentes sectores del juego en las Comunidades Autónomas (ver tabla 7). La evolución de estos ingresos en los próximos años y su estudio comparativo permitirá establecer un marcador significativo de los desarrollos que experimentan los distintos juegos acorde con las circunstancias del mercado.

Canarias presenta unos ingresos tributarios derivados de los juegos de gestión privada de 103,8 millones de euros, que representa casi el 6% de los ingresos del conjunto de comunidades autónomas. De esta cantidad, el 59% correspondían a ingresos tributarios de los bingos, el 35% de las máquinas recreativas y el 6% restante de los casinos.

Al igual que se hizo con los indicadores de cantidades jugadas y gasto real, para realizar un análisis comparativo de los ingresos tributarios en Canarias respecto a otras comunidades autónomas y la media española, es necesario de nuevo analizar esta magnitud teniendo en cuenta la población de cada comunidad autónoma.

En el análisis de los resultados, es relevante destacar la relación de esta variable (ingresos tributarios) con las anteriormente estudiadas (cantidades jugadas y gasto real). La tributación se realiza sobre los resultados de las empresas, que vienen aparejados al gasto real. Por tanto, sería previsible que las comunidades con mayor gasto real por habitante fueran también las que más ingresan per cápita.

Sería previsible que las comunidades con mayor gasto real por habitante fueran también las que recaudan mayores ingresos tributarios per cápita. Y esto porque la tributación se realiza sobre los resultados empresariales de las empresas que gestionan el juego. Estos resultados están relacionados con su nivel de ingresos, que se corresponden con el gasto real que realizan los individuos en cada comunidad autónoma.

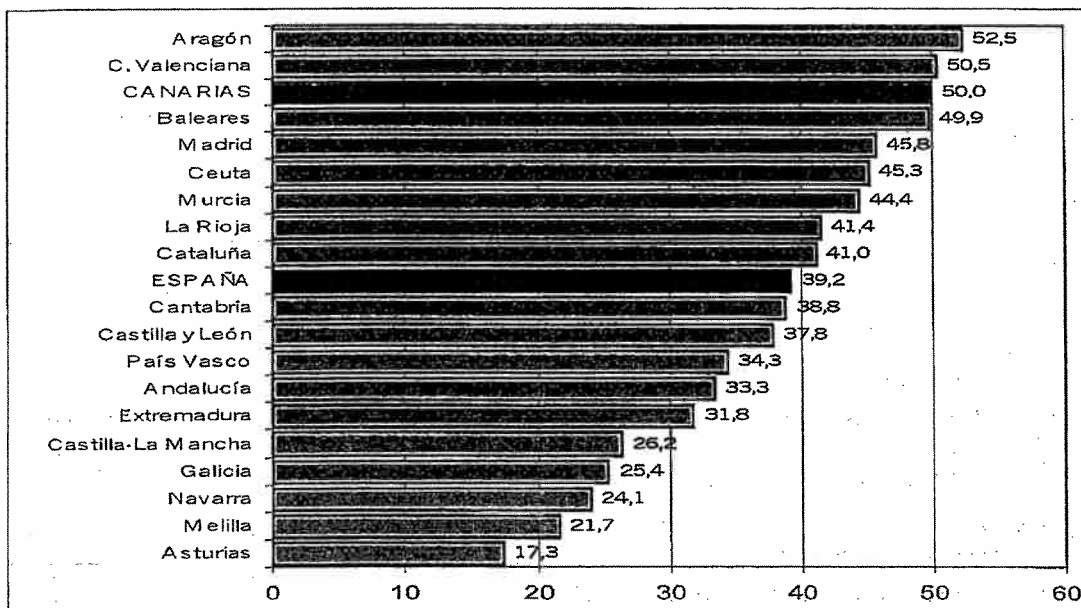


TABLA 7. INGRESOS TRIBUTARIOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN CONCEPTO DE JUEGO PRIVADO SEGÚN SECTORES

	MÁQUINAS	BINGOS	CASINOS	RIFAS TÓMBOLAS COMBINACIONES ALEATORIAS	TOTAL
ANDALUCÍA	147.412.000,00	111.532.000,00	14.311.350,00	211,28	273.255.561,28
ARAGÓN	33.356.412,00	34.162.688,60	2.096.282,12	40.138,01	69.655.521,73
ASTURIAS	4.089.029,46	12.275.193,60	2.298.150,76	75.163,60	18.727.537,42
BALEARES	28.547.726,22	20.364.371,15	4.435.119,05	142.839,83	53.490.056,25
CANARIAS	36.013.580,12	61.571.318,33	6.229.832,27		103.814.730,72
CANTABRIA	15.232.000,00	6.935.000,00	429.000,00	16.000,00	22.612.000,00
CASTILLA-LA MANCHA	41.147.790,06	12.450.509,52		4.876,64	53.603.170,22
CASTILLA Y LEÓN	63.713.984,72	30.858.642,75	2.052.791,93	12.195,84	96.637.556,24
CATALUÑA	143.306.303,48	128.571.472,92	30.040.163,91	356.741,35	302.274.681,73
EXTREMADURA	19.555.142,10	13.561.732,00	1.826.025,38	2.441,88	34.945.341,36
GALICIA	45.286.188,33	23.009.573,00	1.100.885,13	216.278,04	70.612.924,50
LA RIOJA	8.278.152,63	4.187.376,00	666.932,59	18.404,98	13.150.865,60
MADRID	104.697.826,00	148.817.352,00	33.381.588,00	633.524,00	287.530.290,00
MURCIA	38.291.158,55	18.738.263,04	6.198.700,05	51.279,09	63.274.401,13
NAVARRA	6.641.793,00	8.234.131,32		47.657,00	14.923.581,32
PAÍS VASCO	36.225.580,00	39.153.566,16	4.615.076,00		73.994.222,16
C. VALENCIANA	112.842.511,00	121.864.922,00	18.100.546,00	897.964,76	253.795.343,76
CEUTA	602.642,80	2.902.416,00	0,69		3.505.059,49
MELILLA	914.180,91	634.000,00			1.548.180,91
TOTAL	887.154.001,78	793.824.523,46	127.767.443,88	2.605.056,70	1.811.351.025,82

Fuente: Ministerio del Interior. Comisión Nacional del Juego: "Informe Anual del Juego en España 2008".

GRÁFICO 6. INGRESOS TRIBUTARIOS POR HABITANTE DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN CONCEPTO DE JUEGO PRIVADO, 2008. (Euros/Hab.)



Fuente: Ministerio del Interior. Comisión Nacional del Juego: "Informe Anual del Juego en España 2008".
Elaboración propia

Los datos parecen confirmar esta hipótesis, al existir una coincidencia entre las comunidades donde más se juega y donde más tributos derivados del juego se ingresan. De las ocho comunidades autónomas (entre ellas Canarias) que mostraban unos ingresos reales per cápita superiores a la media estatal, siete siguen mostrando un dato superior a



la media en el caso de ingresos tributarios, aunque no se mantiene exactamente la misma ordenación. Así, Canarias que era la cuarta comunidad autónoma con mayor gasto real por habitante, pasa a ser la tercera en cuanto a ingresos tributarios.

Por tanto, parece existir una correlación entre gasto real y tributación, aunque otros aspectos pueden estar influyendo en el resultado final de los ingresos tributarios por comunidad autónoma, como es el caso del distinto peso relativo de cada uno de los juegos analizados (máquinas, bingos y casinos), distintos esquemas de tributación o diferencias en la estructura de costes.

2.2. La Directiva 2006/123/CEE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior.

Tal y como se conoce, la Directiva de Servicios, en vigor desde diciembre de 2006, dispone de un plazo de transposición de 3 años, que finaliza en diciembre de 2009. Es importante señalar que su objetivo fundamental es *propiciar un marco regulatorio que facilite el desarrollo de las actividades de servicios a nivel comunitario*, a través del incremento de la transparencia y la sencillez en la localización de este tipo de actividades. Ello exige una profunda reforma de este sector de actividad que, básicamente, debe encaminarse hacia nuevas formas de supervisión de la actividad más eficaces y menos gravosas para consumidores, usuarios y empresas.

La Directiva de Servicios, así, profundiza en la realización del mercado interior, persigue la integración de las economías europeas, particularmente en la actividad de servicios que representa el 70% en la producción de los estados miembros y, en este sentido, no representaría más que el desarrollo de parte del acervo comunitario, trazado ya a partir del Acta Única Europea aprobada en 1986, afianzando y reforzando dos de los principios fundamentales de la Comunidad: *la libertad de establecimiento, del artículo 43 TCE; y la libertad de prestación de servicios, del artículo 49 TCE*³.

La Directiva de Servicios crea un marco de referencia e introduce una serie de principios a los cuales tendrá que ajustarse toda la normativa que regule las actividades de servicios en los distintos países que, conforme a sus propias reglas, deberán asumir el proceso de transposición de la misma.

La Directiva de Servicios, en líneas generales, trata en primer lugar de la introducción de *nuevas formas de control de la actividad más eficaces*, básicamente a través de la selección y revisión, actividad por actividad, de todas las *limitaciones, prohibiciones u obligaciones preexistentes en los marcos regulatorios que condicionen el ejercicio, la localización o el acceso de una actividad de servicios*.

En este sentido, lo que propone la Directiva de Servicios es la sustitución de los regímenes de *autorización previa* por otros sistemas y *medios autorizatorios y de control que no*

³ Es importante señalar a este respecto que la Directiva de Servicios, más allá de otorgar un marco de nuevos derechos para las consumidores y usuarios y para las empresas de servicios, básicamente lo que hace es alinearse, consolidar y trasladar la jurisprudencia que ha ido sentando el Tribunal de Justicia Europeo en relación con estos dos principios fundamentales comunitarios.

Es el *Consejo Europeo de Lisboa*, del año 2000, el que a través de su programa de reforma, destinado a convertir a la Unión Europea en la economía más dinámica y competitiva del mundo, y tomando en cuenta la relevancia y el papel estratégico de este sector de la actividad económica, el que lanza la necesidad de profundizar en la consecución del mercado interior de servicios, enormemente fragmentado con los consiguientes perjuicios para consumidores, usuarios y empresas. Es, consecuentemente, la integración de estos mercados, objetivo explícito y perseguido por la Directiva de Servicios.



restrinjan ni desincentiven la actividad. Así, propone la figura de la *declaración responsable*⁴. Por otro lado, para el caso de que se mantenga algún régimen de autorización, la propia Directiva señala la necesidad de ajustarse a una serie de principios de *buen regulador*, que deberán cumplirse: la regla de *silencio administrativo positivo*, con carácter general; exclusión de la posibilidad de limitar, en cantidad, el número de autorizaciones (salvo en muy determinados casos); el régimen de concesión de las autorizaciones deberá serlo con arreglo a criterios públicos, objetivos, y anticipados y transparentes; los plazos de respuesta, en el régimen de autorizaciones, deberán reducirse, así como los costes de procedimiento.

Por otro lado, la Directiva exige que, salvo en algunos casos, estas autorizaciones que se conceden tengan *duración ilimitada y validez en todo el territorio nacional*, con el propósito de superar las ineficiencias de la segmentación y fragmentación del mercado.

Finalmente, y en lo que concierne a este *nuevo marco regulador de la actividad de servicios*, que pretende la Directiva Comunitaria, propone la supresión o modificación de determinados requisitos impuestos en algunas ramas y subsectores de actividad y que, tal y como sostiene la Directiva, por innecesario o desproporcionado, determinarían también ineficiencias y distorsiones en el desarrollo del mercado interior de servicios. Así, las *condiciones de naturaleza económica* a las que se supedita el acceso a estas actividades pasa, sin más, a estar prohibido; habrá que examinar la conveniencia de *mantener requisitos que determinen la composición de las plantillas, los que restrinjan la libertad de fijar los precios, o aquéllos que impongan límites territoriales o cuantitativos para el ejercicio de la actividad*, entre otros. Será, tal y como prevé la Directiva, el análisis, caso por caso, de estos requisitos lo que deberá también permitir mejorar la configuración de un *mejor marco regulatorio*, exigiéndose, aspecto éste de particular importancia, la concurrencia de *razones de interés general y proporcionalidad en las medidas adoptadas*.

Un segundo gran ámbito que aborda la Directiva de Servicios es el de la *simplificación de procedimientos y ventanilla única*, lo que exigiría el examen y la simplificación de todos los procedimientos administrativos exigibles a quienes quieran ejercer una actividad de servicios. Deberán evaluarse, si tales procedimientos son imprescindibles o si pueden ser sustituidos por alternativas menos gravosas para los prestadores de esta actividad⁵. Por otro lado, en relación a esta materia, la Directiva Comunitaria exige la puesta en marcha de una *ventanilla única*, que ha de facilitar, a quienes pretendan acceder a la condición de prestadores de servicios, toda la información necesaria sobre los procedimientos así como la posibilidad de su gestión electrónica. Lo que constituye una de las apuestas de mayor visibilidad de la Directiva.

El tercer ámbito en el que despliega la Directiva de Servicios su finalidad y objetivos, es en el de la *cooperación administrativa*. Ello implica para los estados miembros que, en el proceso de transposición, habrán de concretar *obligaciones jurídicas vinculantes* para el conjunto de las autoridades públicas y administraciones concernidas, para que

⁴ La figura de la *declaración responsable* consiste en un documento suscrito por el titular de la actividad empresarial o profesional en el que declara que cumple con los requisitos exigidos en la normativa, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante la vigencia de la actividad. La *declaración responsable*, así configurada, implica además que no es necesaria una respuesta explícita o implícita, por parte de la administración competente, para poder iniciar la actividad.

⁵ Deberá atenderse el número de trámites, su eventual duplicidad, los costes de acceso a los procedimientos. La naturaleza de los documentos exigidos, la configuración de registros de naturaleza constitutiva de la actividad que se pretende, ... etc.

establezcan mecanismos de cooperación en garantía de la mejor supervisión de los prestadores de servicios, consumidores y usuarios⁶.

Finalmente, la propia Directiva de Servicios Comunitaria establece también límites a las medidas liberalizadoras, que pueden agruparse, básicamente, en cuatro apartados, así: respecto de una serie de *sectores o ámbitos económicos a los que no es de aplicación* (servicios financieros, transportes, servicios y redes de comunicaciones electrónicas, empresas de trabajo temporal, servicios sanitarios, notarías, juegos de azar); otros sectores de la actividad de servicios con contrapartida económica exceptuados del ámbito de aplicación como los servicios postales, a título de ejemplo; quedan igualmente excluidos determinados servicios profesionales que ya están regulados por normativas específicas; y finalmente, se establecen límites a través de posibles medidas de control o limitación, condicionándolos a que no puedan ser discriminatorios, estén justificados por razones de interés general, sean proporcionados a dicho objetivo, se configuren de manera clara y objetiva, y se hagan públicos con antelación.

Es justamente en relación a este último tipo de medida donde se encuadra el propósito del Anteproyecto de Ley objeto de dictamen, y por la adecuación de la Directiva a la condición de Canarias como región ultraperiférica, reconocida por el artículo 299.2 del TCE.

2.3. La transposición de la Directiva de Servicios en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias.

La Directiva de Servicios, tal y como la hemos caracterizado, viene a establecer un marco jurídico general para cualquier servicio prestado a cambio de una remuneración económico. Al tiempo que declara determinados sectores excluidos de su ámbito, y determina, también, la especificidad de concretas actividades o profesiones.

Tal y como está previsto el proceso de transposición de la Directiva de Servicios exige un enfoque simultáneo de adaptaciones normativas sectoriales y el establecimiento de un marco legal básico, que recogería los principios fundamentales de la norma comunitaria, asegurando la compatibilidad con la misma de los futuros desarrollos normativos.

El proceso de adaptación exige un intenso intercambio de pareceres entre las distintas administraciones públicas. Le corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias asegurar, dentro de su ámbito de competencias, el cumplimiento de la Directiva antes de finalizar el período de transposición, siendo además responsable para la evaluación de la normativa preexistente y realizar los cambios exigidos.

Este particular proceso de transposición-adaptación es, en opinión del Consejo, particularmente importante en aquéllos ámbitos sectoriales especialmente necesitados de mejora en la configuración de nuestro mercado interior de bienes y servicios, y con especial atención también a nuestra configuración como región ultraperiférica. Sabemos de un importante elenco de materias y normas que las regulan, algunas de ellas con rango de ley, potencialmente afectadas, en la Comunidad Autónoma de Canarias, por la

⁶ La Directiva Comunitaria prevé a este respecto, y a través de la configuración de una red transeuropea de autoridades competentes, el establecimiento de un sistema de comunicación e intercambio de información que permita supervisar a las empresas prestadoras de servicios de manera efectiva, y también aligerar las exigencias administrativas que los operadores y prestadores deban soportar cuando quieran establecerse de manera temporal fuera de su lugar de establecimiento original, lo que se conoce como *Sistema de Información del Mercado Interior (IMI)*.

Directiva de Servicios Comunitarios⁷. El CES desconoce, a la fecha, el nivel de realización de este proceso de transposición-adaptación con plazo final para ello, no debe olvidarse, el 31 de diciembre de 2009.

A la redacción del presente Dictamen consta ya, en el Congreso de los Diputados, la admisión a trámite del proyecto de Ley 121/000023, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, más conocido como proyecto de "Ley Paraguas". Esta Ley, dictada al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.1ª, 13ª y 18ª de la Constitución Española, adquirirá carácter básico.

Más recientemente ha iniciado su tramitación en el Congreso de los Diputados la segunda pieza del proceso de transposición de la Directiva de Servicios al ordenamiento jurídico español, al margen del proceso de reformas preceptivas que deba sucederse en nuestro ámbito territorial. Se trata de lo que ha venido en denominarse "*Ley Ómnibus*", complemento de la "*Ley Paraguas*" citada, y que tiene como finalidad modificar un importante elenco de leyes sectoriales, hasta cuarenta y siete (47), para su adaptación a la Directiva de Servicios y en materias tan diversas como administraciones públicas (3), servicios profesionales (3), empleo (4), servicios industriales y construcción (6), energía (3), transportes y comunicaciones (7), medio ambiente y agricultura (13) y sanidad (3).

En relación a estos dos importantes proyectos de ley, de ámbito estatal, una vez más y en línea con lo argumentado en nuestros dictámenes anteriores sobre este particular proceso de transposición de la Directiva de Servicios a nuestra ordenación territorial⁸, en opinión del Consejo, habrá que estar, y a partir de su entrada en vigor, a la eventual aplicación por parte de la Comunidad Autónoma del contenido que, en relación a la *Ley Paraguas* y a la *Ley Ómnibus*, devengan con carácter básico, y a través de las oportunas modificaciones de nuestras leyes territoriales.

En relación a esto último, algunas precisiones se hacen en las *observaciones de carácter particular* del presente dictamen, y en torno a las eventuales discordancias entre algunos preceptos del avance de Anteproyecto de Ley que se analiza y estas dos piezas básicas, en la redacción conocida, que se tramitan en el Congreso de los Diputados.

2.4. El marco legislativo de los juegos y apuestas en la Unión Europea.

En la actualidad los juegos de azar no han sido objeto de ninguna normativa ni de ninguna medida de armonización en el seno de la Unión. Estos juegos están expresamente excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y

⁷ Entre otras, y según la actual configuración departamental del Gobierno, estarían necesitadas de adaptación o modificación a las exigencias comunitarias: en materia de *agricultura, ganadería, pesca y alimentación*, la Ley 17/2003, de 10 de abril, de Pesca de Canarias; en materia de *presidencia, justicia y seguridad*, la Ley 1/1998, de 8 de enero, de régimen jurídico de espectáculos públicos y actividades clasificadas, la Ley 15/2003, de 8 de abril, de la mediación familiar, modificada por la ley 3/2005, o la Ley 10/1990, de 23 de mayo de Colegios Profesionales; en materia de *empleo, industria y comercio*, la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del Sector Eléctrico Canario; en materia de *bienestar social, juventud y vivienda*, la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias; en materia de *medio ambiente y ordenación territorial*, la Ley 11/1990, de 13 de julio, de prevención del impacto ecológico, la Ley 1/1999, de 29 de enero, de residuos de Canarias, o la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y de Ordenación del Turismo de Canarias; en materia de *sanidad*, la Ley 4/2005, de 13 de julio, de Ordenación Farmacéutica de Canarias; en materia de *turismo*, la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, o la Ley 5/1999, de 15 de marzo, de modificación de la Ley 7/1995.

⁸ Dictamen 5/2009 sobre el "Anteproyecto de Ley Reguladora de la Licencia Comercial", y Dictamen 7/2009 sobre el "Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias".

del Consejo, que dispone que la misma no es de aplicación a las actividades de juegos de azar que impliquen apuestas de valor monetario, incluidas loterías y apuestas.

Tal y como se ha señalado en el presente Dictamen, y así se recoge en la Exposición de Motivos del avance de Anteproyecto de Ley objeto del mismo, los juegos de azar y de dinero han quedado fuera del ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, cuyo vigésimo quinto considerando dispone que *"...procede excluir las actividades del juego por dinero incluidas las loterías y apuestas, (...) habida cuenta de la especificidad de dichas actividades, que entrañan por parte de los Estados la aplicación de políticas relacionadas con el orden público y la protección de los consumidores"*.

La normativa de los Estados miembros en materia de juegos de azar y dinero no podrán suponer, sin embargo, el incumplimiento de las obligaciones que se derivan de los artículos 43 CE y 49 CE, relativos a los principios de *libertad de establecimiento y libre prestación de servicios*, respectivamente⁹.

El Tribunal de Justicia ha admitido en reiteradas ocasiones que estos juegos representan una actividad económica particular por los siguientes motivos: en primer lugar, en todos los Estados miembros se tiende a limitar e incluso a prohibir su práctica y a evitar que sean una fuente de enriquecimiento individual por consideraciones de orden moral, religioso o cultural; también por que implican riesgos elevados de delito y de fraude; además constituyen una incitación al gasto que puede tener consecuencias individuales y sociales perjudiciales; y por último, cabe destacar que los juegos de azar y de dinero pueden participar significativamente en la financiación de las actividades filantrópicas o de interés general, como las obras sociales, las obras benéficas, el deporte o la cultura.

Los Estados miembros pueden legítimamente establecer restricciones a la explotación de los juegos que reúnan estas características por motivos basados en la protección de los consumidores y en la defensa del orden social. Estos motivos constituyen razones imperiosas de interés general que pueden justificar restricciones a las libertades de circulación.

No obstante, para que una medida nacional que restrinja una libertad de circulación esté justificada, debe aplicarse de manera no discriminatoria, ser adecuada para garantizar la realización del objetivo que persigue, y no ir más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo.

A este respecto, recientemente el Tribunal de Justicia Europeo ha resuelto que, en la medida en que el sector de juegos de azar ofrecidos por internet no ha sido, tampoco, objeto de armonización comunitaria, un Estado miembro puede considerar que el sólo hecho de que un operador proponga legalmente por internet servicios incluidos en este sector en otro Estado miembro en el que se encuentre establecido y en el que cumpla requisitos legales y supere los controles ejercidos por las autoridades competentes de este último Estado, no constituye garantía suficiente para la protección de los consumidores nacionales contra los riesgos de fraude y criminalidad.

⁹ La problemática de la conformidad de las legislaciones de los Estados miembros, en materia de juegos de azar y de dinero, con las libertades fundamentales de estos artículos del Tratado CE, ha dado lugar a una jurisprudencia relativamente abundante y cuyas líneas principales destacan que estamos ante una actividad económica con arreglo al artículo 2 CE. Constituye la prestación de un servicio determinado. Pueden igualmente, tal y como resalta la jurisprudencia, calificarse como una actividad de servicios comprendida en el ámbito de aplicación de los artículos citados, 43 CE y 49 CE. De este modo, una normativa que prohíba o limite el derecho de explotación de los juegos de azar y dinero en un Estado miembro, puede constituir una restricción a estas libertades de circulación.



2.5. La Directiva de Servicios Comunitaria y Canarias Región Ultraperiférica.

El Consejo Económico y Social emitió en febrero de 2008 el Dictamen 3/2008, facultativo, a petición de la Presidencia del Gobierno, sobre la *Comunicación de la Comisión Europea, de 12 de septiembre, "Estrategia para las Regiones Ultraperiféricas: logros y perspectivas"*. A los efectos del presente Dictamen, sobre el avance de borrador de *Anteproyecto de Ley de los Juegos y Apuestas*, es importante señalar que el CES destacó entonces la necesidad de que cualquier estrategia, y añadimos ahora su expresión normativa, propuesta por parte de las instituciones europeas en torno a un ámbito o política sectorial concreta, debe tener su referencia en la conveniencia de reforzar nuestro particular estatuto jurídico e institucional como región ultraperiférica¹⁰.

El Consejo Económico y Social reconoció, en el Dictamen citado, el esfuerzo realizado por las instancias europeas para establecer, conforme a una estrategia diferenciada, medidas específicas orientadas a paliar nuestras desventajas estructurales como región ultraperiférica. Al tiempo que consideró indispensable reforzar, en el marco del proceso de revisión de la estrategia RUP, las actuaciones ya asumidas por la Comisión Europea a partir de 2004 en relación a la mejora de la *accesibilidad*, al reforzamiento de nuestra *competitividad* y a la profundización en la *integración territorial de Canarias en su espacio de interés económico y social próximo*¹¹.

Ya de manera más precisa y en relación con el presente dictamen, en materia de *mejora de la competitividad*, el Consejo se pronunció de manera expresa sobre la necesidad de mantener una *vigilancia adecuada en relación a los procesos de apertura de la competencia y de liberalización de los mercados*, como es la actual transposición de la Directiva de Servicios para, sin perjuicio de asumir las mejoras que estos procesos traen en el funcionamiento de los mercados y en el bienestar de los consumidores, evitar sus peores efectos, para lo que habrá que profundizar en los mecanismos compensatorios. En definitiva, modular una vez más las políticas comunitarias y su aplicación a las Islas¹².

¹⁰ En estos mismos términos se pronunció el CES con ocasión de dictaminar el "*Anteproyecto de Ley Reguladora de la Licencia Comercial*" y el "*Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias*".

¹¹ El Consejo Económico y Social, en lo que concierne a la mejora de nuestra accesibilidad, eje estratégico particularmente necesitado de mejorar, recomendó la necesidad de avanzar en la definición de una metodología para el cálculo de los sobrecostos de la lejanía, las incertidumbres acerca de la nueva asignación específica de compensación de los costes adicionales, aplicable exclusivamente a las RUP y financiada por el FEDER y, por último, la necesidad de integrar las infraestructuras de transporte de las RUP en el actual proceso de revisión de las Redes Transeuropeas (RTET).

Con respecto a la *mejora de nuestra integración territorial*, el CES señaló, a partir de la consolidación y modernización de *nuestro tejido productivo local*, la conveniencia de mejorar la externalización económica de la región. Dándole especial importancia a los nuevos instrumentos y acciones de Gran Vecindad, para la mejora de la cooperación económica entre Canarias y los países próximos de nuestro entorno, avanzando así en la configuración de una auténtica *euroregión de interés comunitario*. En línea con esta afirmación, Canarias debe mejorar su posición como plataforma logística tricontinental. El CES concluyó a este respecto señalando la necesidad de que la estrategia europea revisada sobre las RUP estimule y promueva esta posición estratégica para las Islas.

¹² Desde el punto de vista jurídico, esta institucionalización de la aplicación modulada de las políticas comunitarias es, probablemente, una de las principales consecuencias de la configuración de Canarias como RUP, y que exige a las instituciones europeas, Consejo, Comisión y Parlamento, tener presente esta necesidad de adoptar medidas específicas que atiendan las particulares condiciones de las RUP.

3. Observaciones de carácter particular.

Como premisa inicial, el Consejo Económico y Social considera que la incorporación a nuestro ordenamiento jurídico territorial, de la Directiva Comunitaria de Servicios, tal y como se pretende con la presente modificación legal, traerá, también, cambios desde el punto de vista organizativo, técnico y de desarrollo de normas reglamentarias en materia de juegos y apuestas.

Por todo ello el CES recomienda expresamente acudir a los mecanismos existentes para hacer partícipes, en todos estos procesos, a las organizaciones empresariales y sindicatos más representativos en el ámbito de la Comunidad Autónoma, y a los consumidores y usuarios a través de sus organizaciones.

El propio Consejo, a través de la vía de solicitud de dictamen facultativo, prevista en la Ley de creación del CES y normas que regulan su funcionamiento, reclama poder expresar su parecer en relación a aquellas normas de carácter reglamentario que, en el proceso de transposición de la Directiva Comunitaria, puedan representar auténticas innovaciones en nuestro ordenamiento jurídico territorial.

3.1. Artículo 7. Autorizaciones

En opinión del Consejo sería razonable diferir la regulación y desarrollo de las condiciones para las *"transmisiones y renovaciones de las autorizaciones"* a los desarrollos reglamentarios de la Ley, ajustándose así a las diferentes autorizaciones administrativas, de muy diversa índole según la catalogación de juegos y apuestas, existentes en el sector.

En consecuencia se propone como redacción alternativa al artículo 7.2, la siguiente:

"7.2. Las autorizaciones de establecimientos para la práctica de juegos serán transmisibles y renovadas previa autorización de la administración pública conforme a los requisitos que reglamentariamente se establezcan."

Este tratamiento, sostiene el Consejo, debería ser igualmente aplicado a los apartados 3 y 5 b), de este mismo artículo 7.

3.2. Artículo 8. Comunicación previa.

Tal y como se anticipa en otro apartado del presente Dictamen, *observaciones de carácter general 2.3*, en la actualidad cursa en el Congreso de los Diputados la tramitación de las que han venido en denominarse *Ley Paraguas* y *Ley Ómnibus*, dos importantes piezas del proceso de transposición de la Directiva de Servicios al ordenamiento jurídico español.

Debemos señalar, en este sentido, que en la redacción conocida el proyecto de Ley Ómnibus introduce, entre otras, una modificación de la *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* (añadiendo un artículo 71 bis), que atribuye con carácter general a las *declaraciones responsables y comunicaciones previas*, *"...el reconocimiento o ejercicio de un derecho, o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación..."*. Previsiones que no se siguen en el avance de Anteproyecto de Ley objeto del presente dictamen (artículo 8.1), que supedita el inicio de la actividad al transcurso del plazo de un mes, en franca contradicción con el cambio de modelo preconizado por la Directiva Comunitaria, para ir desde un control inicial a uno posterior, más eficaz.



En esta misma línea, en opinión del Consejo, tal y como queda configurado el régimen de *comunicación previa* en este precepto del avance de Anteproyecto de Ley, se presentaría, en la práctica, como una autorización encubierta, tanto por exigir se acompañe la misma con diversa documentación, como por el hecho, más relevante, de supeditar sus efectos al término de un mes.

3.3. Artículo 9. Inhabilitación para la organización y explotación del juego y apuestas.

En opinión del Consejo se considera excesivo la inhabilitación, de por vida, para la organización y explotación de los juegos y apuestas regulados por la Ley, así como para obtener las autorizaciones necesarias para ello, a quien hubiera sido declarado insolvente en cualquier procedimiento. En cualquier caso, en la redacción conocida no se aclara suficientemente si estaríamos ante un supuesto que afecta a la entidad jurídica de que se trate, a su responsable, o a ambos, por lo que parece conveniente una aclaración.

3.4. Artículo 13. Salas de bingo

En opinión del Consejo no debería existir inconveniente alguno para que en las salas de bingo, que son, por otro lado, establecimientos específicos de juego, se pudiera desarrollar el juego de apuestas externas. En consecuencia se propone añadir al segundo párrafo del artículo 13.1, lo siguiente:

"... así mismo se podrá autorizar en las salas de bingo máquinas recreativas del tipo B y la realización de apuestas externas en número y con las condiciones que reglamentariamente de establezcan."

3.5. Artículo 17. Establecimientos turísticos.

En opinión del Consejo, la referencia que en el párrafo primero de este artículo se hace a establecimientos "*turísticos*", deberá ser suprimida en la medida en que pueda suficientemente definido el tipo de establecimiento de que se trata, es decir, los de restauración, como cafeterías, bares, restaurantes y similares.

3.6. Sobre el tratamiento incluido en el Anteproyecto de Ley para el silencio administrativo.

Finalmente, el Consejo quiere hacer una consideración expresa en torno al tratamiento del silencio administrativo que con carácter general se regula en el avance de Anteproyecto de Ley de los Juegos y Apuestas, con carácter negativo. En efecto, siendo los mecanismos de la *comunicación previa* y *declaración responsable* instrumentos clave para el proceso de liberalización del acceso y establecimiento a las actividades de servicios, no se entiende la opción escogida por el Anteproyecto de Ley para limitar el valor *positivo* del silencio administrativo, regla conforme a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y, por el contrario, considerarlo, como se ha señalado, como negativo.

Hemos de señalar que la "*Ley Ómnibus*" a la que se ha hecho referencia en el presente dictamen, en la redacción conocida por el CES, manteniendo la regla general del silencio administrativo positivo y las excepciones ya existentes, añade un nuevo requisito, a través de la modificación del artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, citada, de tal forma que se exigiría una norma de ley para el establecimiento del silencio negativo y por *causa justificada de interés general* y, con ello, la necesidad de motivar dicha causa.



IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

1. Acerca de la solicitud del dictamen por el trámite de urgencia y su motivación.

En opinión del Consejo, la petición del dictamen por el procedimiento de urgencia tendría su fundamento, y desde luego a partir de una correcta configuración formal y material del expediente y sus antecedentes, en relación a ello se hacen algunas precisiones en las *observaciones de carácter previo*, en el hecho de que la preceptiva participación del CES sólo hubiera sido factible, precisamente, en la medida en que se presente la urgencia (acreditada) como **elemento determinante y constitutivo del fin perseguido** con la solicitud de dictamen previo: *hacer efectiva la participación de los agentes económicos y sociales en el proceso de configuración de esta iniciativa legislativa.*

El Consejo reitera, una vez más, que es particularmente importante que por el Gobierno se asuma nuestra preocupación respecto de la conveniencia y necesidad de que se haga un uso razonable, meditado y prudente del procedimiento de urgencia. Declaración de urgencia que, según constata el Consejo en el ejercicio de su actividad consultiva rogada, suele producirse particularmente en asuntos de especial complejidad y trascendencia, y en los que puede quedar mayormente afectada la calidad que el Consejo Económico y Social trata de mantener en sus pronunciamientos.

En efecto, las repercusiones de este avance de *Anteproyecto de Ley de los Juegos y Apuestas* en el ámbito de los intereses económicos y sociales representados en el Consejo y la conveniencia de proceder, en consecuencia, a un examen más detallado de los aspectos materiales y de oportunidad en relación a dicha iniciativa legislativa, aconsejan disponer de tiempo suficiente y también de una mejor estructuración materia y formal de los antecedentes, de tal forma que se haga posible situar la preceptiva participación del CES en el proceso de definición normativa de las políticas públicas con contenido económico, social o laboral, con razonables criterios de eficacia, como si realmente importara la opinión del Consejo.

2. Respecto de la documentación acompañada a la solicitud de dictamen.

En opinión del Consejo Económico y Social, y tal y como se ha señalado en las *observaciones de carácter previo*, tanto en lo que concierne a su estructuración formal como la ausencia de determinados antecedentes, que habrían de acompañar al expediente; ~~sitúan a la iniciativa legislativa objeto de dictamen, y en los términos en que se da a conocer al CES, en momentos preliminares y, en consecuencia, más situados en el de las actuaciones administrativas previas que en aquél en el que se expresa la voluntad del Gobierno por asumir, en términos de oportunidad, la conveniencia de dicha iniciativa. Restándose así valor a la opinión del Consejo.~~

DICTAMEN 8/2009



3. Sobre la necesidad de un Informe-memoria acerca de esta iniciativa legislativa y la libre competencia, la libertad de empresa y el bienestar de los consumidores.

Tal y como ha venido sosteniendo en reiteradas ocasiones el CES, y así se señala en las *observaciones de carácter previo* del presente Dictamen, el establecimiento de un nuevo marco normativo es de particular relevancia en la ordenación económica y el bienestar social. En líneas generales la regulación que se pretende ha de orientarse a la defensa del interés general, bien por tratar de corregir determinados fallos de mercado o, aún, persiguiendo otros fines no necesariamente económicos.

Sin embargo, es frecuente que una nueva norma legal introduzca distorsiones e ineficiencias en las decisiones con las que los agentes económicos proceden a asignar sus recursos: el resultado, a veces no buscado, de todo ello es que el nuevo marco regulatorio *limita la competencia, ocasiona problemas a consumidores y empresas y, consecuentemente, reduce el bienestar de la sociedad en su conjunto.*

Por ello el CES hace una *recomendación expresa* para que propuestas de configuración de un nuevo marco regulatorio se acompañen, por indispensable, de un *Informe o Memoria en torno a los previsibles efectos de la norma propuesta sobre el funcionamiento de la libre competencia en los mercados, la libertad de empresa y el bienestar de los consumidores.*

4. Sobre la situación de los juegos y apuestas en Canarias.

En las *observaciones de carácter general* se incluye un análisis con cierto nivel de detalle sobre la situación de este sector de actividad en Canarias. Así, y en síntesis, según los últimos datos estadísticos publicados por fuentes oficiales, en 2008 la cantidad jugada en Canarias ascendió a 1.601,37 millones de euros, que corresponde al 3,68% del PIB canario, lo que pone en evidencia la importancia del sector del juego en la economía regional. El "gasto real", equivalente al desembolso neto de los jugadores, fue en ese mismo período de 524,28 millones de euros (1,22% del PIB), que equivale a los ingresos brutos de las empresas y porcentualmente representa, aproximadamente, el 32.7% de lo jugado. Según esta misma fuente, y con respecto a los juegos desarrollados por el sector privado, en Canarias hay 7 casinos, 37 bingos y más de 16.000 máquinas de juego que suponen de forma conjunta unos ingresos tributarios de más de 103 millones de euros.

En el periodo 1999-2008, Canarias exhibe unos datos de gasto total y gasto real por habitante superiores a la media española, aunque esta diferencia se va estrechando. Mientras que Canarias sufre en el periodo indicado una reducción neta en las cantidades jugadas por habitante y una estabilización en el gasto real por habitante, la media española experimenta un crecimiento lento pero sostenido en sus cifras.

En este último año (2008), Canarias aparece en la clasificación por comunidades autónomas como la séptima comunidad autónoma con mayor gasto total por habitante y la cuarta con mayor gasto real por habitante.

En cuanto a los ingresos tributarios derivados de los juegos de gestión privada en Canarias, de los 103,8 millones de euros ingresados en 2008, el 59% correspondían a ingresos tributarios de los bingos, el 35% de las máquinas recreativas y el 6% restante de los casinos. Canarias es así la tercera comunidad autónoma con mayores ingresos tributarios por habitante.



5. La Directiva 2006/123/CEE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior

La Directiva de Servicios tiene por objetivo fundamental propiciar un marco regulatorio que facilite el desarrollo de las actividades de servicios a nivel comunitario, a través del incremento de la transparencia y la sencillez en la localización de este tipo de actividades. Ello exige una profunda reforma de este sector de actividad que, básicamente, debe encaminarse hacia nuevas formas de supervisión de la actividad más eficaces y menos gravosas para consumidores, usuarios y empresas.

La Directiva de Servicios, más allá de otorgar un marco de nuevos derechos para las consumidores y usuarios y para las empresas de servicios, básicamente lo que hace es alinearse, consolidar y trasladar la jurisprudencia que ha ido sentando el Tribunal de Justicia Europeo en relación con dos principios fundamentales comunitarios: *la libertad de establecimiento, del artículo 43 TCE; y la libertad de prestación de servicios, del artículo 49 TCE.*

La Directiva Comunitaria de Servicios, para todo ello, plantea en primer lugar la introducción de *nuevas formas de control de la actividad más eficaces*, básicamente a través de la selección y revisión, actividad por actividad, de todas las *limitaciones, prohibiciones u obligaciones preexistentes en los marcos regulatorios que condicionen el ejercicio, la localización o el acceso de una actividad de servicios.*

Propone la Directiva Comunitaria de Servicios la sustitución de los regímenes de *autorización previa por otros sistemas y medios autorizatorios y de control que no restrinjan ni desincentiven la actividad.* Así surge la figura de la *declaración responsable.*

Un segundo gran ámbito que aborda la Directiva de Servicios es el de la *simplificación de procedimientos y ventanilla única*, lo que exigiría el examen y la simplificación de todos los procedimientos administrativos exigibles a quienes quieran ejercer una actividad de servicios. Deberán evaluarse, si tales procedimientos son imprescindibles o si pueden ser sustituidos por alternativas menos gravosas para los prestadores de esta actividad. Por otro lado, en relación a esta materia, la Directiva Comunitaria exige la puesta en marcha de una *ventanilla única*, que ha de facilitar, a quienes pretendan acceder a la condición de prestadores de servicios, toda la información necesaria sobre los procedimientos así como la posibilidad de su gestión electrónica. Lo que constituye una de las apuestas de mayor visibilidad de la Directiva.

Un tercer ámbito en el que despliega la Directiva de Servicios Comunitaria su finalidad y objetivos es en el de la *cooperación administrativa*. Ello implica para los estados miembros que, en el proceso de transposición, habrán de concretar *obligaciones jurídicas vinculantes* para el conjunto de las autoridades públicas y administraciones concernidas, para que establezcan mecanismos de cooperación en garantía de la mejor supervisión de los prestadores de servicios, consumidores y usuarios

6. El marco legislativo de los juegos y apuestas en la Unión Europea

En la actualidad los juegos de azar no han sido objeto de ninguna normativa ni de ninguna medida de armonización en el seno de la Unión. Estos juegos están expresamente excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, que dispone que la misma no es de aplicación a las actividades de juegos de azar que impliquen apuestas de valor monetario, incluidas loterías y apuestas.

También los juegos de azar y de dinero han quedado fuera del ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, cuyo vigésimo quinto considerando dispone que *"...procede excluir las actividades del juego por dinero incluidas las loterías y apuestas, (...) habida cuenta de la especificidad de dichas actividades, que entrañan por parte de los Estados la aplicación de políticas relacionadas con el orden público y la protección de los consumidores"*.

La normativa de los Estados miembros en materia de juegos de azar y dinero no podrán suponer, sin embargo, el incumplimiento de las obligaciones que se derivan de los artículos 43 CE y 49 CE, relativos a los principios de *libertad de establecimiento y libre prestación de servicios*, respectivamente.

El Tribunal de Justicia ha admitido en reiteradas ocasiones que estos juegos representan una actividad económica particular por los siguientes motivos: en primer lugar, en todos los Estados miembros se tiende a limitar e incluso a prohibir su práctica y a evitar que sean una fuente de enriquecimiento individual por consideraciones de orden moral, religioso o cultural; también por que implican riesgos elevados de delito y de fraude; además constituyen una incitación al gasto que puede tener consecuencias individuales y sociales perjudiciales; y por último, cabe destacar que los juegos de azar y de dinero pueden participar significativamente en la financiación de las actividades filantrópicas o de interés general, como las obras sociales, las obras benéficas, el deporte o la cultura.

Los Estados miembros pueden legítimamente establecer restricciones a la explotación de los juegos que reúnan estas características por motivos basados en la protección de los consumidores y en la defensa del orden social. Estos motivos constituyen razones imperiosas de interés general que pueden justificar restricciones a las libertades de circulación. Restricciones que, tal y como se señala en las *observaciones de carácter general*, habrán de ajustarse a las exigencias que, en protección de las libertades de establecimiento y circulación, establece la normativa comunitaria.

7. La transposición de la Directiva de Servicios y el avance de Anteproyecto de Ley. La consideración de Canarias como RUP

El proceso de transposición de la Directiva de Servicios exige un enfoque simultáneo de adaptaciones normativas sectoriales y el establecimiento de un marco legal básico, que recogería los principios fundamentales de la norma comunitaria, asegurando la compatibilidad con la misma de los futuros desarrollos normativos. Le corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias asegurar, dentro de su ámbito de competencias, el cumplimiento de la Directiva antes de finalizar el período de

transposición, siendo además responsable para la evaluación de la normativa preexistente y realizar los cambios exigidos.

Este particular proceso de transposición-adaptación es, en opinión del Consejo, particularmente importante en aquéllos ámbitos sectoriales especialmente necesitados de mejora en la configuración de nuestro mercado interior de bienes y servicios, y con especial atención también a nuestra configuración como región ultraperiférica. Sabemos de un importante elenco de materias y normas que las regulan, algunas de ellas con rango de ley, potencialmente afectadas en la Comunidad Autónoma de Canarias por la Directiva de Servicios Comunitarios, y a las que se hace mención en el presente dictamen. El CES desconoce, a la fecha, el nivel de realización de este proceso de transposición-adaptación, con plazo final para ello, no debe olvidarse, el 31 de diciembre de 2009.

Tal y como se ha señalado en las *observaciones de carácter general*, en la actualidad se tramita en el Congreso de los Diputados el proyecto de Ley 121/000023, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, más conocido como proyecto de "*Ley Paraguas*". Esta Ley, dictada al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.1ª, 13ª y 18ª de la Constitución Española, adquirirá carácter básico.

También ha iniciado su tramitación en el Congreso la segunda pieza del proceso de transposición de la Directiva de Servicios al ordenamiento jurídico español, al margen del proceso de reformas preceptivas que deba sucederse en nuestro ámbito territorial. Se trata de lo que ha venido en denominarse "*Ley Ómnibus*", complemento de la "*Ley Paraguas*" citada, y que tiene como finalidad modificar un importante elenco de leyes sectoriales, hasta cuarenta y siete (47), para su adaptación a la Directiva de Servicios y en materias tan diversas como administraciones públicas (3), servicios profesionales (3), empleo (4), servicios industriales y construcción (6), energía (3), transportes y comunicaciones (7), medio ambiente y agricultura (13) y sanidad (3).

En relación a estos dos importantes proyectos de ley, de ámbito estatal, una vez más y en línea con lo argumentado en nuestros dictámenes anteriores, en opinión del Consejo, habrá que estar, y a partir de su entrada en vigor, a la eventual aplicación por parte de la Comunidad Autónoma del contenido que, en relación a la *Ley Paraguas* y a la *Ley Ómnibus*, devengan con carácter básico, y a través de las oportunas modificaciones de nuestras leyes territoriales.

8. En relación a las observaciones de carácter particular incluidas en el presente Dictamen.

Tal y como se ha señalado en las *observaciones de carácter particular*, el Consejo Económico y Social considera que la incorporación a nuestro ordenamiento jurídico territorial, de la Directiva Comunitaria de Servicios, traerá cambios desde el punto de vista organizativo, técnico y de desarrollo de normas reglamentarias en materia de juegos y apuestas.

Por ello el CES recomienda expresamente acudir a los mecanismos existentes para hacer partícipes, en todos estos procesos, a las organizaciones empresariales y sindicatos más representativos en el ámbito de la Comunidad Autónoma, y a los consumidores y usuarios a través de sus organizaciones.



El propio Consejo, y así lo hemos señalado en anteriores dictámenes, a través de la vía de solicitud de dictamen facultativo, prevista en nuestra Ley de creación y normas que regulan su funcionamiento, reclama poder expresar su parecer en relación a aquellas normas de carácter reglamentario que, en el proceso de transposición de la Directiva Comunitaria, puedan representar auténticas innovaciones en nuestro ordenamiento jurídico territorial.

9. Planificación regional en materia de juegos y apuestas.

En reconocimiento de la particular relevancia de la actividad turística en las Islas, previos los estudios pertinentes y en el contexto de la planificación regional en materia de juegos y apuestas, en opinión del Consejo se debería facilitar la posibilidad de que los establecimientos hoteleros de cuatro y cinco estrellas pudieran instalar casinos de juego, y como un potencial atractivo más de nuestra oferta como destino turístico.

10. Recomendación final.

Finalmente, el Consejo recomienda atender el conjunto de observaciones incluidas en el presente Dictamen, advirtiendo que, en cualquier caso, en función del tiempo disponible y de la urgencia acordada, Consejeros y Organizaciones presentes en el mismo han centrado su análisis en aquellos aspectos de mayor relevancia desde el punto de vista de los intereses representados, y en particular en lo que se refiere a una correcta transposición de los valores de la Directiva Comunitaria de Servicios en este ámbito de actividad.

DICTAMEN 8/2009



Vº.Bº.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO



EL SECRETARIO GENERAL
DEL CONSEJO

Fdo.: Fernando Redondo Rodríguez

Fdo.: Carlos J. Valcárcel Rodríguez