

En Logroño, a 21 de febrero 2022, el Consejo Consultivo de La Rioja, constituido telemáticamente al amparo del art. 17.1 de la Ley 40/2015 y, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D<sup>a</sup> Amelia Pascual Medrano y D<sup>a</sup> Ana Reboiro Martínez-Zaporta; actuando como Letrado-Secretario General en funciones el Consejero de menor edad, D. Enrique de la Iglesia Palacios (art. 9.2 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo); y siendo ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**5/22**

Correspondiente a la consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja por la Mesa del Parlamento de La Rioja sobre el *Proyecto de la Ley reguladora del juego y las apuestas de La Rioja y de la prevención del juego problemático y patológico*.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Único**

El Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de La Rioja remite para dictamen el precitado Proyecto de Ley, acompañado de los siguientes documentos, todos ellos relativos a su tramitación parlamentaria:

-Texto inicial del Proyecto de Ley reguladora de los juegos y las apuestas de La Rioja, remitido por el Gobierno de La Rioja al Parlamento de La Rioja el 21-5-2021, acompañado del certificado expedido por el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda y Administración Pública acreditativo de que el Consejo de Gobierno, en su sesión de 19-5-2021, aprobó el referido Proyecto de Ley y acordó su remisión al Parlamento de La Rioja; y Acuerdo de la Mesa del Parlamento de La Rioja, de 26-5-2021, por el que fue admitido a trámite el Proyecto de Ley (nº 10L/PPLD-0010), se ordenó su publicación, se dispuso su remisión a la Comisión de Hacienda y se abrió un plazo de presentación de enmiendas (Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja –BOPLR- núm. 76, de 28-5-2021, Serie A).

-Enmienda a la totalidad presentada por el Grupo Parlamentario Popular, calificada por la Mesa de la Comisión de Hacienda en su sesión de 8-6-2021 (BOPLR núm. 79, de 8-6-2021, Serie A).

-Acuerdo del Pleno del Parlamento de La Rioja, adoptado en sesión de 17-6-2021, por el que fue rechazada la enmienda a la totalidad (BOPLR, nº 81, de 21-6-2021, Serie A).

-Publicación de las comparecencias parlamentarias de diversos expertos sobre la materia objeto de la iniciativa legislativa 10L/PL-0010, que se desarrollaron en las sesiones celebradas los días 9, 12, 16, 23 y 24-11-2021 (BOPLR, nº 101, de 29-11-2021, Serie A).

-Acuerdo de la Mesa del Parlamento, de 13-12-2021, por el que se dispuso ampliar el plazo de presentación de enmiendas hasta el 27-12-2021 (BOPLR, nº 110, de 15-12-2021, Serie A)

-Enmiendas al articulado presentadas por los Grupos Parlamentarios Socialista, Mixto-IU, Popular y Ciudadanos (BOPLR, nº 120, de 4-1-2022, Serie A).

-Designación de los Sres. Diputados integrantes de la Ponencia que ha de informar el Proyecto de Ley (BOPLR, nº 121, de 5-1-2022, Serie A).

-Informe de la Ponencia, de 10-1-2022, que identifica las enmiendas informadas favorable y desfavorablemente y las transaccionadas. El Informe, remitido a la Comisión de Hacienda, se acompaña de un Anexo con el texto resultante del Proyecto de Ley (BOPLR, nº 123, de 12-1-2022, Serie A).

-Dictamen de 17-1-2022, de la Comisión de Hacienda, y designación del Sr. Diputado que ha de presentar el Dictamen ante el Pleno (BOPLR núm. 125, de 18-1-2022, Serie A).

-Escrito firmado por los Sres. Portavoces de todos los Grupos Parlamentarios, de 18-1-2022, por el que solicitan el informe jurídico del Consejo Consultivo sobre el Proyecto de Ley.

-Enmiendas para su defensa en Pleno (BOPLR núm. 126, de 20-1-2022, Serie A).

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito firmado el 19 de enero de 2022; enviado y registrado de salida electrónicamente ese mismo día; y registrado de entrada en este Consejo el 21 de enero de 2022; el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de La Rioja comunica al Consejo que, por medio de escrito de 18 de enero de 2022, los Grupos Parlamentarios Socialista, Popular, Ciudadanos y Mixto han solicitado la emisión de informe del Consejo Consultivo sobre el Proyecto de Ley de reguladora del juego y las apuestas de La Rioja y de la prevención del juego problemático y patológico; y que ha resuelto recabar ese informe a la vista de lo anterior, y considerando el “*Acuerdo de la Mesa de la Cámara de fecha 25 de noviembre de 2016*” y lo dispuesto en los arts. 102.1 del Reglamento del Parlamento de La Rioja (RPLR), y 10.3 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja (LCC).

## **Segundo**

El Excmo. Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 3 de febrero de 2022, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

## **Tercero**

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

## **Cuarto**

El 19 de enero de 2022, la Unión de Trabajadores de los Salones de Juego de La Rioja remitió al Consejo Consultivo de La Rioja un correo electrónico al que adjuntó un informe jurídico. En esa fecha, el Consejo Consultivo registró de entrada el referido correo electrónico, sin más trámite.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **Primero**

#### **Competencia del Consejo Consultivo para la emisión del presente dictamen y contenido del mismo**

El Consejo Consultivo tiene competencia para emitir el presente dictamen al amparo del art. 10.3 de nuestra Ley 3/2001, a cuyo tenor el Consejo *“prestará asistencia al Parlamento de La Rioja en los casos en que así lo establezca el Reglamento de la Cámara”*.

A su vez, el art. 102.1 del Reglamento del Parlamento de La Rioja, de 18 de abril de 2001 (RPLR), prevé la posibilidad de que, a petición motivada de cualquier Grupo Parlamentario, la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, formule petición de informe al Consejo Consultivo. Informe que *“en ningún caso, tendrá carácter vinculante”*.

En cuanto al ámbito de nuestro Dictamen, señala el artículo 2.1 de nuestra Ley reguladora que el Consejo, en ejercicio de su función, *“debe velar por la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de La Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su Dictamen”*. Por tanto, como se ha señalado en otros Dictámenes (por todos, D.37/04, D.71/11, D.36/13 y D.41/16), debemos examinar la adecuación del Proyecto de Ley a la legalidad y constitucionalidad vigentes, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

## Segundo

### **Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración Proyectos de Ley**

Como reiteradamente viene sosteniendo este Consejo Consultivo, la importancia de observar las prescripciones establecidas en la Ley, en lo que se refiere al procedimiento para la elaboración de las disposiciones generales, constituye una garantía de acierto en su elaboración, al tiempo que presta una mayor certeza jurídica a los ciudadanos.

1. La iniciativa legislativa sobre la que se nos solicita la emisión de informe es un Proyecto de Ley, cuyo envío al Parlamento corresponde al Gobierno, *ex arts. 20 EAR '99, y 91.b) y 92 RPLR*.

Entre la documentación que ha sido remitida al Consejo Consultivo no figuran los antecedentes relativos a la elaboración, por el Gobierno, del Proyecto de Ley, con la única excepción del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 19-5-2021, que dispuso la aprobación del propio Proyecto.

En todo caso, debe recordarse que el Parlamento de La Rioja, al que le ha sido remitido este Proyecto de Ley, ha acordado ya dar curso a la tramitación del Proyecto de Ley conforme al art. 92 de su Reglamento, sin que éste haya sido objeto de devolución al Gobierno (art. 95.3), circunstancia que, como de seguido se expondrá, conlleva una virtualidad sanadora de eventuales defectos que hubieran podido producirse en la fase gubernamental de tramitación del Anteproyecto.

En efecto, como hemos razonado en dictámenes anteriores en relación con el art. 45 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros (LGI), *“la Administración autonómica viene obligada a la estricta observancia de dichos requisitos, cualquiera que haya de ser, en el caso concreto, el resultado de la confrontación, con esas normas, del incumplimiento que se haya producido”* (cfr. D.17/97, D.9/01, D.36/13 y D.41/16). Ahora bien, las consecuencias jurídicas del incumplimiento de los trámites formales son empero, distintos, según lo

proyectado sea una norma de rango inferior a la ley, que queda bajo la potestad reglamentaria del Ejecutivo, o sea una norma con rango de ley, en cuyo caso, sus vicios o defectos procedimentales pueden quedar salvados por los representantes parlamentarios, al entrar en juego la potestad legislativa del Legislativo.

En el primer caso (disposiciones administrativas de carácter general de rango inferior a la ley) los vicios formales, pueden conllevar una declaración de nulidad ante los Tribunales de Justicia (arts. 70.2 y 73 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contenciosa-administrativa); mientras que, en el segundo caso (esto es, tratándose de una norma con rango de ley) la intervención posterior del Parlamento garantiza que puedan recabarse los antecedentes que juzgue oportunos y, es más, su intervención, conlleva la subsanación o convalidación de las posibles causas de invalidez ante un eventual incumplimiento de los presupuestos formales que el art. 45 LGI establece para la puesta en marcha de la iniciativa legislativa del gobierno y, en definitiva, para la redacción de los Proyectos de Ley.

Esto dicho, debe aclararse que la función sanadora del Parlamento, desde luego, no alcanza a otros posibles vicios de invalidez de la norma, de orden sustantivo, como la infracción del Derecho Comunitario europeo o de la legislación básica del Estado, la vulneración del bloque de constitucionalidad, o la posible infracción de derechos fundamentales.

2. Por lo que hace a la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley, el Consejo Consultivo entiende que asegurar la regularidad formal de la tramitación de la Proposición de Ley corresponde a los diferentes órganos y servicios del Parlamento de la Cámara. Así, a la Presidencia [arts. 29.1 y 29.2 RPLR]; a la Mesa [arts. 28.1.a) y 28.1.e RPLR]; o a los Letrados del Parlamento [arts. 165 y 166 RPLR]. Por este motivo, el Consejo se abstiene de realizar consideración alguna sobre las cuestiones atinentes al procedimiento parlamentario, respecto de las que, por otra parte, no se nos ha solicitado la emisión de nuestro parecer.

### **Tercero**

#### **Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia objeto del Proyecto de Ley**

1. La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR) constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada, ora sea de rango legal, ora lo sea reglamentaria; pues, en caso contrario, amenazarían sobre los mismos los correspondientes reproches de inconstitucionalidad y de ilegalidad.

A este respecto, lo primero que ha de analizarse es si la CAR tiene o no competencia para dictar la Ley cuyo Proyecto se somete a nuestra consideración, pues dicha competencia constituye *condicio sine qua non* de posibilidad del ordenamiento jurídico riojano y de cualquier innovación que se pretenda introducir en él. Para ello y dentro del “*bloque de constitucionalidad*”, hemos de acudir, no sólo a la Constitución (CE), sino también al vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR’99).

Igualmente, una vez sentado que la CAR tenga competencia para dictar la Ley proyectada, será preciso examinar cuáles son los límites y condicionantes a que tal competencia está sujeta según el “*bloque de constitucionalidad*”, con el fin de confrontar con él las disposiciones cuya aprobación se pretende, cuestiones que abordamos a continuación, ordenando la exposición del modo que sigue y que adelantamos ya por razones de claridad sistemática: **i)** exposición sintética del contenido del Anteproyecto; **ii)** competencia de la CAR para dictar la Ley reguladora del juego y las apuestas de La Rioja y de la prevención del juego patológico y problemático; **iii)** límites y condicionantes del ejercicio de la competencia autonómica sobre la materia.

## **2. Exposición del contenido del Proyecto de Ley.**

Con objeto comprender en una visión panorámica las materias que son objeto de regulación en el Proyecto de Ley y, por tanto, analizadas en este dictamen, y, en especial, a efectos de poder pronunciarnos seguidamente sobre si la CAR tiene o no competencia para regular cada uno de ellas, conviene comenzar exponiendo sucintamente el propio contenido del Proyecto.

Como cuestión previa, precisamos que las referencias que en este dictamen se contienen al Proyecto de Ley aquí analizado (en adelante, PL) se hacen a la versión que resulta del Dictamen de la Comisión de Hacienda (esto es, al texto publicado en el BOPLR nº 125, de 18-1-2022, Serie A). Aclarado esto, el contenido del PL es el que sigue:

**La Exposición de Motivos** de la norma proyectada comienza señalando que:

*“El Estatuto de Autonomía de La Rioja, en su artículo octavo.Uno.10, reconoce como exclusiva para la Comunidad Autónoma de La Rioja la competencia en materia de casinos, juegos y apuestas, con la única exclusión de las apuestas deportivo-benéficas.”*

Por otra parte, la parte expositiva del PL explica las principales razones que justifican la necesidad de aprobar una nueva Ley, que sustituya a la vigente Ley 5/1999, de 13 de abril:

*“Hasta este momento esta materia estaba regulada por la Ley 5/1999, de 13 de abril, reguladora del Juego y Apuestas. Teniendo en cuenta los cambios tecnológicos, la aparición de nuevas formas de juego y el impacto social de los juegos de azar y apuestas de todo tipo, no se considera suficiente una modificación de la ley vigente, sino la aprobación de un nuevo marco normativo.*

*Es evidente el cambio de perspectiva social en esta materia, existiendo una mayor preocupación social en relación con las consecuencias derivadas de la proliferación de las distintas modalidades del juego.*

*Además, es objetivo de este Gobierno proteger a las personas más vulnerables, ya que la adicción al juego es un problema de salud pública. En este sentido, se debe recordar que, según la Organización Mundial de la Salud, una de cada cuatro personas sufre trastornos de la conducta relacionados con las llamadas "adicciones sin sustancia". Incluso, el Defensor del Pueblo considera que deben reforzarse las políticas activas de juego con responsabilidad dirigidas a fortalecer la protección de las personas más vulnerables a la adicción.*

*Por eso, en la actualidad se acomete una nueva ley con el fin de adecuarla a los cambios sustanciales que han sufrido las diferentes modalidades de juego. También procede regular los principios rectores del juego con responsabilidad y de lucha contra el fraude, establecer medidas de prevención del juego problemático y patológico y fomentar el empleo estable y de calidad en el sector. Se trata de definir una serie de buenas prácticas del juego que permitan conductas responsables que eviten caer en el juego abusivo y la adicción. Conviene recordar que España es uno de los países de Europa con mayor índice de ludopatía en jóvenes de entre 14 y 21 años.”*

El **Título I** de la Ley (**“Disposiciones generales”**, arts. 1 a 3), determina el objeto de la Ley, su ámbito de aplicación y sus exclusiones.

El **Título II** (arts. 4 a 8) regula las **“Políticas de juego responsable”**.

El **Título III** (**“De los juegos y apuestas”**) está integrado por dos Capítulos. El Capítulo I (arts. 9 y 10) contiene las **“Disposiciones comunes a los juegos y apuestas”**, mientras que el Capítulo II (arts. 11 a 17) establece las **“disposiciones específicas”** relativas a las distintas clases de juegos y apuestas.

El **Título IV** de la Ley está dedicado a la **“Intervención administrativa y la Inspección”**. Su Capítulo I (arts. 18 a 23) disciplina los **“órganos administrativos y competencias”** en materia de juego; su Capítulo II (arts. 24 a 29) el régimen de **“autorizaciones administrativas”**; y su Capítulo III (arts. 30 a 32) la **“inspección y control”** del juego.

El **Título V del Proyecto** de Ley del juego se refiere a **“los establecimientos para su práctica”** y está compuesto de dos Capítulos. El Capítulo I (arts. 33 a 39), a los **“establecimientos de juego”** y el Capítulo II (arts. 40 a 42), a **“otros establecimientos no específicos de juego”**.

Las “**Personas intervinientes**” son el objeto del **Título VI** (arts. 43 a 54), cuyos Capítulos I a IV versan, respetivamente, sobre las “*Empresas de juego y titulares de las autorizaciones*”; las “*Condiciones específicas de las empresas de juego*”; el “*Personal empleado*” y los “*Usuarios*”.

El “**Régimen sancionador**” se regula en el **Título VII** del PL. Su Capítulo I (arts. 55 a 60) tipifica las “*Infracciones*” y su Capítulo II (arts. 61 a 69), trata “*de las sanciones*”.

Los dos artículos del **Título VIII** (“*La tributación de los juegos y apuestas*”, arts. 70 y 71) se remiten a las disposiciones legales que actualmente establecen ese régimen tributario en el ordenamiento jurídico autonómico.

Finalmente, el PL incluye tres **Disposiciones Adicionales**, cinco **Disposiciones Transitorias**, una **Disposición Derogatoria** y tres **Disposiciones Finales**.

### **3. Competencia autonómica en materia de juego ex art. 8.1.10 EAR '99.**

Resulta claro, a juicio de este Consejo, que la Comunidad Autónoma está provista de un título competencial suficiente para regular la materia objeto de la norma proyectada. Efectivamente, la CAR ostenta, conforme al art. 8.1.10 EAR '99, competencia “*exclusiva*” en materia de “*casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas*”.

Este título competencial ya lucía en el texto estatutario original de 1982 (art. 11.e) del EAR '82), y en el EAR resultante de la reforma operada por LO 3/1994, de 24 de marzo (art. 8.1.20 EAR '94), a cuyo abrigo se produjo el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la CAR en materia de casinos, juegos y apuestas, mediante RD 2376/1994, de 9 de diciembre; que fue seguido del Decreto autonómico 3/1995, de 5 de enero, por el que se asumen y distribuyen las competencias transferidas por el Estado en materia de Casinos, juegos y apuestas.

### **4. Alcance, límites y condicionantes de las competencias de la CAR en materia de juego.**

#### **A) Criterios de reparto competencial entre el Estado y la CAR sobre la materia juego.**

Por lo que hace al alcance, límites y condicionantes de la competencia autonómica en materia de juego, el Consejo Consultivo de La Rioja ha tenido ya ocasión de examinarlos en numerosos dictámenes. Cabe así citar la doctrina legal fijada

al respecto por los D.23/97 (F. Jco. 3º) y D.10/98 (F. Jco 3º), seguida luego por otros, como los D.24/00, 26/00, D.102/05, D.63/12 y D.24/14.

En particular, este último D.24/14 fue emitido en relación con el que luego sería el Reglamento de Apuestas de la CAR, aprobado por Decreto 30/2014, de 4 de julio. En el examinamos, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (particularmente, de las SSTC 163/1994 y 35/2012), los criterios de ordenación competencial en materia de juego, alcance de las competencias estatales sobre esa materia y, correlativamente, el significado del carácter *exclusivo* de la competencia autonómica sobre ella.

Como en ese D.24/14 señalamos, la naturaleza exclusiva de la competencia estatutaria asumida *ex art. 8.1.10 EAR '99* habilita a la CAR para regular los juegos y apuestas dentro de su ámbito territorial, pero deja a salvo la competencia del Estado para la regulación del juego de ámbito estatal. En este sentido, la STC 35/2012 recuerda que *“es evidente que el Estado sigue ostentado la competencia material en el juego de ámbito estatal”*

En efecto, como ha razonado la STC 163/1994, *“ni el silencio del art. 149.1 C.E. respecto al juego ni el hecho de que los Estatutos de Autonomía de algunas Comunidades Autónomas ,..., califiquen de exclusiva la competencia autonómica (excepto las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas) puede interpretarse como equivalente a un total desapoderamiento del Estado, pues ciertas materias y actividades que bajo otros enunciados el art. 149.1 C.E. reserva a aquél se encuentran estrechamente ligadas con el juego”*. Y es que, de acuerdo con la STC 35/2012, la materia juego *“es de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en su ámbito territorial, sin perjuicio de las competencias del Estado cuando su ámbito sea nacional”*. Por lo demás, las atribuciones competenciales al Estado en materia de juegos y apuestas se justifican por algunos títulos específicos. En particular, *“la gestión del Monopolio de la Lotería Nacional y con él la facultad de organizar loterías de ámbito nacional”* corresponde al Estado *“ex art. 149.1.14 de la CE, en razón de su naturaleza de fuente de la Hacienda Estatal”* (STC 35/2012). Y también es competencia estatal la fijación de los *“puntos de conexión territorial”* que modulen los posibles efectos extraterritoriales de las competencias autonómicas (STC 35/2012, con cita de la STC 194/2011).

En fin, como ya recordamos en el D.24/14, con base en esa doctrina constitucional sobre el reparto competencial en materia de juego han sido dictadas:

- i) Por el Legislador estatal, la Ley estatal 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del Juego, que tiene por objeto *“la regulación de la actividad de juego, en sus distintas modalidades, que se desarrolle con ámbito estatal (...), sin perjuicio de*

*lo establecido en los Estatutos de Autonomía” (art. 1.1), y que incluye en el ámbito de aplicación de la Ley los juegos y apuestas “cuando la actividad desarrollada tenga ámbito estatal” (art. 2.1).”*

**ii)** y, por el Legislador autonómico riojano, la vigente Ley 5/1999, de 13 de abril, reguladora de los Juegos y las Apuestas (LRJA’99), que la norma proyectada vendrá a sustituir, y que también resulta acorde con esa doctrina constitucional, reflejada en sus arts. 1, 2.2.b), 2.2.c) y 2.3.

En definitiva, es claro que el legislador autonómico sí puede dictar la norma proyectada, pues la CAR, conforme al art. 8.1.10 EAR’99, ostenta competencia exclusiva para regular el juego y las apuestas en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de La Rioja, pudiéndose ya anticipar aquí que el PL objeto de este dictamen es respetuoso con esos criterios de ordenación competencial, ya que determina que su objeto es *“la regulación de todas las actividades relativas a casinos, juegos y apuestas en el ámbito territorial de la CAR”* (art. 1 PL).

Por otra parte, como hemos adelantado ya, la Ley cuya promulgación se pretende no será, en caso de ser finalmente aprobada, la primera autonómica de rango legal sobre esta materia, que ya ha sido regulada por la LRJA’99. Además, durante sus más de veinte años de vigencia, la LRJA’99 ha experimentado numerosas modificaciones a través de sucesivas Leyes de Medidas Fiscales y Administrativas, pudiendo citarse, a título de ejemplo, la última de ellas, operada por la Ley 2/2020, de 30 de enero.

En fin, el Ejecutivo autonómico también ha ejercido su potestad reglamentaria sobre esta materia, aprobando varios reglamentos de desarrollo de la LRJA’99. Por sólo citar algunos, el ya referido Reglamento de Apuestas (aprobado por Decreto 30/2014), o el Reglamento de Máquinas de Juego (aprobado por Decreto 64/2005, de 4 de noviembre).

**B)** Por otro lado, la norma legal cuya aprobación se pretende tiene también una cierta proyección procedimental, en la medida en que regulará aspectos de los procedimientos administrativos dirigidos a la concesión de autorizaciones administrativas en materia de juego, o de los procedimientos encaminados al ejercicio de la potestad sancionadora sobre ella.

Para la regulación de esos procedimientos, la CAR tiene la competencia que resulta del art. 8.1.2 EAR’99 (*“procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de La Rioja”*), que podrá ejercer con respeto a las normas que, sobre procedimiento administrativo común, ha dictado el Estado al amparo del art. 149.1.18<sup>a</sup> CE, como hemos señalado en numerosos dictámenes (por todos D.116/18 o D.73/20).

## Cuarto

### Rango de la norma proyectada

Como consideración general, el rango normativo de la norma proyectada –que, de aprobarse, constituirá Ley formal- es sin duda adecuado ya que, por razón de su contenido, la futura Ley incidirá en la regulación de las relaciones jurídicas *externas* de la Administración autonómica con los administrados.

## Quinto

### Análisis del Proyecto

#### 1. Observaciones generales.

Sin perjuicio de las observaciones que se formulan en el siguiente apartado, el Proyecto de Ley se dicta en el ejercicio de competencias autonómicas y resulta respetuoso con el bloque de constitucionalidad en el que habrá de integrarse.

En lo sustancial, el PL reproduce, aunque con variaciones de estructura y sistemática, el contenido de la vigente LRJA '99, introduciendo, sobre esa base legislativa previa, modificaciones que, en la mayoría de los casos, se han incorporado ya a normas legales recientes del Derecho Autonómico comparado como, por ejemplo, a la Ley 1/2020, de 11 de junio de regulación del juego y prevención de la ludopatía en la Comunitat Valenciana, (LJCV), o a la Ley 5/2021, de 23 de julio del Régimen Administrativo y Fiscal del Juego en Castilla la Mancha (LJCM).

Por tanto, el PL merece a este Consejo Consultivo un juicio general favorable, sin perjuicio de las observaciones que a continuación se realizan sobre preceptos concretos.

#### 2. Observaciones concretas al articulado.

##### A) Observaciones relativas al artículo 2 (“*Ámbito de aplicación*”).

Los arts. 2.2.a) y 2.3.e) realizan dos definiciones distintas de lo que debe entenderse por “*actividades conexas*” al juego. Para evitar dudas interpretativas, resultaría conveniente unificar ambas definiciones en una sola, que debería contenerse en el apartado de definiciones del art. 2 (el art. 2.3).

Por otra parte, el art. 2.3.e) debería ser en realidad el art. 2.3.c).

### **B) Observación relativa al artículo 3 (“Exclusiones”).**

El art. 3.d) PL señala que están excluidas del ámbito de aplicación de la Ley las “*máquina recreativas*”, mientras que el art. 14 PL regula, como materia propia de la Ley, las “*máquinas de juego*”. Para evitar dudas interpretativas debería aclararse en el art. 3.d) que quedan fuera del ámbito delimitado por el art. 3.d) PL –y, correlativamente, incluidas dentro del ámbito de aplicación de la Ley- aquellas máquinas que tengan la condición de máquinas de juego conforme al art. 14 PL.

En la LRJA’99 tales problemas de interpretación no se producen porque unas máquinas (las “*de juego*”) y otras, las “*recreativas*” del proyectado art.3.d) PL se contemplan en el mismo artículo, el 14 de la LRJA’99, que dedica toda su regulación a las “*máquinas de juego*” y que, en su apartado 5 determina qué máquinas “*no se consideran*” “*de juego y, por lo tanto, quedan excluidas de la presente Ley*”.

### **C) Observación relativa al artículo 5 (“Juego con responsabilidad”).**

En el art. 5.3 in fine advertimos un error de redacción: “... *supeditadas a las acciones propuesta(s) desde la Administración...*”

### **D) Observación relativa al artículo 6 (“Medidas de prevención del juego problemático y patológico a realizar por las empresas de juego y apuestas”).**

El art. 6.1 PL dispone que las “*empresa de juego y titulares de autorizaciones deberán elaborar un plan de medidas en relación con la posible mitigación de los posibles efectos perjudiciales*” del juego. Sin embargo, no determina si ese plan de medidas ha de ser objeto de algún tipo de comunicación a la Administración o si ésta ha de aprobarlo o validarlo.

Por otra parte, la PL no fija el plazo en el que ese plan haya de ser elaborado por los sujetos a los que se refiere el art. 6.1. A este respecto, nos permitimos observar que la DT 3ª PL señala que los establecimientos enumerados en el art. 33 PL deben adaptarse a la nueva Ley en el plazo de un año desde su entrada en vigor, pero tal previsión se refiere a los “*establecimientos*”, no a “*las empresas de juego y titulares de autorizaciones de juego*” a las que alude el art. 6.1 PL.

### **E) Observación relativa al artículo 7 (“Estrategia pública integral de prevención del juego problemático”).**

El art. 7 PL prevé que la APCAR cuente con una “*estrategia integral de prevención y tratamiento del juego problemático y patológico de carácter plurianual*” que, además, “*debe contener un plan de acción bianual*”. Pero el precepto no concreta

quién haya de aprobar esa estrategia ni ese plan bianual, a diferencia de lo que acontece con el programa de prevención, que ha de ser aprobado por el Consejo de Gobierno (DA 2ª PL).

En el caso de que el texto finalmente aprobado incorpore esa concreción en el art. 7, la competencia para aprobar la “estrategia integral” y el “*plan de acción bianual*”, debería hacerse constar, según el órgano al que finalmente se atribuya, en los listados contenidos en los actuales arts. 18 a 20 PL.

#### **F) Observación relativa al artículo 15 (“Apuestas”).**

De acuerdo con el art. 15.2 PL, la comercialización y práctica de apuestas podrá realizarse en dos tipos de lugares: “*tiendas y espacios de apuestas*”, por un lado, y “*recintos deportivos y feriales*” por otro.

En relación con las “*tiendas y espacios de apuestas*” el PL sí precisa que esa actividad está sujeta a la obtención de una autorización administrativa previa (art. 39 PL). Sin embargo, el PL guarda silencio sobre las apuestas que se comercialicen y practiquen en los recintos deportivos y feriales, pues no indica si están sujetos a autorización administrativa o a una mera comunicación previa.

En este punto, nos remitimos a las observaciones que de seguido realizaremos sobre los arts. 24 y 29 PL.

#### **G) Observaciones relativas a los arts. 24 “(Autorizaciones)” y 29 “Comunicación previa”).**

Por razones de claridad sistemática, en este apartado se analizan conjuntamente ambos preceptos de la Proposición de Ley, que nos suscitan las siguientes consideraciones.

En relación con los títulos habilitantes para la “*organización, explotación y práctica de los juegos o apuestas incluidos en el Catálogo de Juegos y Apuestas de La Rioja*”, el art. 24.1 PL establece que estas actividades requieren “*con carácter general la autorización administrativa previa...*”. Por su parte, el art. 29.d) PL señala que “*están sujetas a comunicación previa: d) Aquellas otras actividades para las que, requiriéndose un control o conocimiento administrativo, no se haya establecido expresamente la necesidad de autorización previa*”.

Si se repara bien en ello, ambos preceptos contienen cláusulas residuales de sentido contradictorio. Por una parte, el art. 24.1 PL dispone que “*con carácter general*” las actividades relativas a los juegos y apuestas estarán sujetas a autorización

administrativa, de donde se infiere que la comunicación previa sólo bastará cuando la Ley lo prevea de modo expreso. Pero el art. 29.d) señala precisamente lo opuesto: esto es, que estarán sujetas a comunicación previa “*aquellas otras actividades para las que ... no se haya establecido expresamente la necesidad de autorización previa*”.

Sin duda, esta contradicción debe corregirse. Según la propia Exposición de Motivos del PL, el propósito de la nueva Ley es “*establecer unas reglas que ofrezcan a los ciudadanos la seguridad jurídica debida*”. Por otra parte, uno de los elementos centrales de la regulación del juego que con ella pretende acometerse es -como no puede ser de otro modo- la determinación del régimen de intervención administrativa que se ejerce sobre el juego. Pues bien, aceptadas esas dos premisas, resulta obvio que la Ley que llegue a aprobarse debe concretar y precisar, con la mayor nitidez posible, a qué títulos habilitantes o requisitos de comunicación y declaración están sujetas todas las actividades relativas al juego.

A estos efectos, en la medida en que ello pueda proporcionar un elemento de juicio útil y contribuir a la mejora de este proyecto normativo, nos permitimos identificar, como buen ejemplo de técnica legislativa sobre esta cuestión, el art. 12 de la LJCm, que, en listas separadas, enumera las actividades que están sujetas a declaración responsable o comunicación (art. 12.1) y las que lo están a autorización administrativa (art. 12.2).

#### **H) Observaciones relativas al artículo 25.2 (“Régimen jurídico”).**

El **art. 25.2 PL** establece la posibilidad de transmitir a tercero la autorización administrativa para el desarrollo de las actividades de juego. Sin embargo, el art. 25.2 PL no contempla que esa transmisión requiera la “*conformidad expresa*” de la Administración, conformidad que actualmente sí exige el art. 5.2 de la vigente LRJA '99.

No podemos dejar de advertir que la supresión de este requisito supondría una evidente merma en las facultades administrativas de intervención y control sobre las actividades de juego; facultades que se ejercen, primordialmente, a través del otorgamiento de las correspondientes autorizaciones.

Por lo demás, la omisión señalada –que ignoramos si es deliberada o involuntaria- contrasta con el hecho de que operaciones como la transmisión de acciones o participaciones de sociedades mercantiles dedicadas a la actividad de juegos y apuestas y la ampliación o disminución de capital (que pueden entrañar efectos semejantes a los de la transmisión de una autorización a un tercero) vayan a seguir estando sometidas a comunicación previa (art. 29.b) PL), al igual que lo están en la actualidad (art. 22.5 LRJA '99).

En fin, el propio art. 25.2 PL prevé que la transmisión sea posible sólo cuando “*el adquirente o adquirentes cumplan los requisitos establecidos en la presente Ley y en el reglamento específico del juego o apuesta que la desarrolle*”. Pues bien, si, como es obvio, la efectividad de la norma requiere que el cumplimiento de esos requisitos por el adquirente sea comprobado por la Administración, es llano que la Administración debe necesariamente prestar su conformidad a la transmisión, por lo que, por razones de congruencia interna, la nueva Ley debería contemplarlo así.

### **I) Observación relativa al artículo 25.5 (“Régimen jurídico”).**

1. El art. 25.5 PL señala que “*el silencio administrativo en los procedimientos para la autorización de apertura y funcionamiento de establecimientos de juego tendrá carácter desestimatorio*”, pero ni ese artículo del PL, ni ningún otro, determinan qué sentido tendrá el silencio en otros procedimientos autorizatorios piénsese, por ejemplo, en los encaminados al otorgamiento de las autorizaciones para la instalación de máquinas de juego (art. 41 PL) o de las autorizaciones a que alude el art. 44.1 PL.

Por ello, de mantenerse el art. 25.5 PL con su actual tenor, en los procedimientos autorizatorios no incluidos expresamente en el supuesto de hecho del art. 25.5 PL, el silencio tendría efectos estimatorios.

Esto, en principio, no sería contrario al art. 24.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas (LPAC’15), precepto del Derecho Nacional que (en línea con 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) establece la regla general del silencio positivo, sin perjuicio de las excepciones previstas por el propio art. 24.1 LPAC’15.

2. Sucede, sin embargo, que el tenor del art. 25.5 PL, y los efectos que se seguirían de los limitados términos con que se describe su ámbito de aplicación (“*procedimientos para la autorización de apertura y funcionamiento de establecimientos*”), no parecen responder a la intención de la Comisión Parlamentaria redactora del texto legislativo que ahora analizamos. Bien al contrario, la parte expositiva del PL razona que:

*“La actividad de juego tiene unas características intrínsecas que hacen necesaria una regulación por parte de la Administración que dé seguridad a los participantes. Se trata de garantizar la protección de los menores de edad y de otras personas que lo necesiten por motivos de salud, además de velar por el orden público evitando el fraude.*”

*Todas estas cuestiones son razón suficiente para justificar el régimen de autorización previa en materia de actividades de juego y apuestas, así como las actuaciones de inspección y control previstas en la ley y el sentido desestimatorio del silencio administrativo en los procedimientos”.*

Volviendo al art. 24.1 LPAC’15, su párrafo primero *in fine* dispone que “cuando el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio, la ley que disponga el carácter desestimatorio del silencio deberá fundarse en la concurrencia de razones imperiosas de interés general”. Y la propia Directiva 2006/123 (art. 2.2.h) excluye de su ámbito de aplicación “las actividades de juego por dinero que impliquen apuestas de valor monetario en juegos de azar, incluidas las loterías, juego en los casinos y las apuestas”.

Pues bien, a todas luces, lo que la Exposición de Motivos transcrita está poniendo de relieve son las “razones imperiosas de interés general” que justifican la opción de política legislativa asumida, en el marco del art. 24.1 LPAC’15, por el Proyecto de Ley. A saber: “el sentido desestimatorio del silencio administrativo en los procedimientos”.

3. Estas mismas justificaciones han aducido, y a estos mismos efectos, las legislaciones autonómicas más recientes, que, por un lado, han atribuido un sentido desestimatorio general a todos los procedimientos autorizatorios en materia de juego (véanse, por ejemplo, los arts. 24.2 LJCIV y 13.5 LJCM), y, por otro, han fundado esa decisión legislativa en las razones de interés general ínsitas en la especial naturaleza de la actividad de juego y en la necesidad de fortalecer el control administrativo sobre ella. Resulta ilustrativa al respecto la Exposición de Motivos de la LJCM:

*“En materia de títulos habilitantes, el silencio administrativo de las autorizaciones ha pasado a ser negativo en la presente ley. La conveniencia de que no puedan entenderse legalizadas actividades o locales de juego sin la expresa conformidad administrativa es una exigencia inherente a las políticas de juego responsable y constituye en sí misma una razón imperiosa de interés general, como lo prueba asimismo el hecho de que el propio artículo 2.2 h) de 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, considera actividades expresamente excluidas de su aplicación «las actividades de juego por dinero que impliquen apuestas de valor monetario en juegos de azar, incluidas las loterías, juego en los casinos y las apuestas».*

4. En definitiva, si, como parece evidente, pretende atribuirse sentido desestimatorio al silencio en todos los procedimientos autorizatorios que se tramiten sobre juego, la redacción del art. 25.5 PL deberá ser modificada con el fin de que su tenor se corresponda de modo inequívoco con esa intención del legislador.

#### **J) Observaciones relativas al artículo 30 (“Inspección y control”).**

El art. 30.2 PL contiene una errata: “el personal del servicio de inspección... tiene la consideración de agente(s) de la autoridad”.

### **K) Observaciones relativas al artículo 31 (“Actuaciones inspectoras”).**

De acuerdo con el art. 31.3 PL “*el resultado de las inspecciones se debe documentar mediante las correspondientes actas inspectoras, que serán firmadas por los funcionarios adscritos al servicio de control e inspección del juego*”. Por obvio que resulte, el precepto debería concretar que las actas serán firmadas, de entre esos funcionarios, por los que hayan desarrollado la actuación inspectora. Igualmente sería oportuno añadir que las actas serán firmadas también, cuando sea posible, por las personas a que se refiere el art. 31.4 PL (el inspeccionado, su representante o empleado que se encuentre en las instalaciones durante la inspección).

### **L) Observaciones relativas al artículo 34.1 (“Requisitos comunes de los establecimientos de juego”).**

1. El art. 34.1 PL señala que “*no se pueden otorgar ... autorizaciones de instalación de máquinas de apuestas en establecimientos de hostelería en el área de influencia*” descrita por el propio art. 34.1.

Esa previsión resulta contradictoria con otras disposiciones de la PL, pues conforme a los arts. 33.3 y 40.2 PL, en los establecimientos de hostelería (y restauración), se hallen o no dentro del área de influencia definida por el art. 34, no pueden instalarse máquinas de apuestas. Así, el art. 33.3 PL indica que las únicas máquinas que pueden instalarse en esos establecimientos son las de juego “*del tipo “A”, “A1” y “B1”* (art. 33.3) y, por su parte, el art. 40.2 PL dispone que en ellos “*no está permitida la instalación de máquinas de apuestas, de ninguna clase*”.

Creemos que la discordancia entre el art. 34.1 PL y los arts. 33.3 y 40.2 obedece a que la redacción del art. 34.1 PL es una reproducción literal del inicio del art. 12.5 de la actual LRJA’99. En efecto, en el contexto de la vigente LRJA’99, la referencia del art. 12.5 a las máquinas de apuestas tiene sentido porque el art. 12.2 sí permite la instalación de ese tipo de máquinas en los establecimientos de hostelería. Sin embargo esa alusión no resulta necesaria ya en el art. 34.1 PL, pues la nueva Ley va establecer una prohibición general de instalar máquinas de apuestas en los establecimientos de hostelería y restauración (art. 40.2 PL), con independencia de si se encuentran o no dentro del área de influencia regulada por el art. 34.

2. Por otra parte, el art. 34.1 PL omite cualquier referencia a los centros que impartan enseñanzas *de Educación Primaria*, omisión de la que se advierte por si fuera involuntaria.

3. La redacción del art. 34.2 PL -especialmente, por la mención al “*establecimiento de juego menos distante*”- resulta equívoca. Si lo que con el precepto

quisiera expresarse es que cada centro educativo proyecta hacia afuera un área de influencia (“*en una longitud de 200 m lineales, calculada radialmente*”), de modo tal que en ese área de influencia no podrá haber ningún punto perimetral de ningún establecimiento de juego, no se entiende bien la alusión al “*perímetro del local donde radique el establecimiento de juego menos distante*”. Y si la intención que subyace al precepto es otra distinta, su redacción debería ser convenientemente aclarada.

#### **M) Observación relativa al art. 39.2 (“Tiendas y espacios de apuestas”).**

El art. 39.2 PL indica que “*la autorización de las tiendas de apuestas tendrá el mismo periodo de validez que el concedido a la empresa de apuestas*”. Sin embargo, el PL guarda silencio sobre cuál sea ese periodo de validez de las empresas de apuestas, sometiendo esta cuestión a una total indeterminación, que debería corregirse.

En particular el art. 48 PL, relativo a las “*empresas de apuestas*” no determina cuál sea el periodo de validez de las autorizaciones (y sus correlativas inscripciones) de las empresas de apuestas, a diferencia de lo que sucede con las inscripciones de las empresas titulares de casinos y salas de bingo, por un lado, y operadoras de máquinas de juego, por otro, respecto de las cuales el PL sí fija su periodo de duración (diez años, según los arts. 46.3 y 47.4 PL, respectivamente).

#### **N) Observaciones relativas a los arts. 40 (“Establecimientos de hostelería y restauración”), 41 (“Autorización de instalación de máquinas de juego y apuestas”) y 42 (“Extinción y revocación de la autorización de instalación de máquinas de juego y apuestas”).**

En este apartado se examinan conjuntamente los tres artículos que integran el Capítulo II del Título V de la PL.

1. El Título V de la PL regula los establecimientos donde se practican los juegos y apuestas. Ese Título V contiene dos Capítulos: El Capítulo I (arts. 33 a 39) se refiere a los “*establecimientos de juego*” que pueden calificarse como específicos (casinos, salas de bingo, salones de juego y tiendas y espacios de apuestas). Por su parte, el Capítulo II (arts. 40 a 42) lleva la rúbrica “*Otros establecimientos no específicos de juego*”.

Como hemos indicado ya, el Capítulo II está integrado por tres artículos: el art. 40, relativo a los “*establecimientos de hostelería y restauración*”; y los arts. 41 y 42, que regulan, respectivamente, “*la autorización de instalación de máquinas de juego y apuestas*” y la “*extinción y revocación*” de esas autorizaciones.

2. Lo primero que debe advertirse es que este Capítulo II viene a reproducir, casi literalmente, el contenido que actualmente se concentra en el art. 18 LRJA '99, si bien

distribuyendo los ocho párrafos del art. 18 LRJA '99 entre los arts. 40, 41 y 42 del texto legal proyectado.

Sin embargo, esa nueva presentación sistemática del contenido del vigente art. 18 LRJA '99, lejos de ser neutral o irrelevante, produce el efecto de que los nuevos arts. 40 a 42 resulten contradictorios entre sí y con el conjunto del proyecto legislativo, como inmediatamente vamos a ver.

**3.** Sin duda, todas las previsiones del vigente art. 18 LRJA '99 versan sobre una única clase de establecimientos: los “*establecimientos de hostelería*”. De hecho, esa es la rúbrica que encabeza este artículo.

Sin embargo, en el PL, al haberse repartido en tres artículos el contenido del actual art. 18 LRJA '99, no queda claro cuál es el ámbito de aplicación de cada uno de ellos.

Es obvio que el art. 40 PL sí trata, en exclusiva, de los “*establecimientos de hostelería y restauración*”, pues así lo explicitan su rúbrica y sus dos apartados; pero, por el contrario, los arts. 41 y 42 emplean genéricamente la palabra “*establecimiento*”, lo que suscita la duda de si ese “*establecimiento*” puede pertenecer solo a la categoría de “*hostelería y restauración*” (primera interpretación), o si, por el contrario, tal concepto tiene mayor amplitud e incluye establecimientos de otras clases (segunda interpretación).

**4.** Desde luego, si la intención del redactor del texto es que los *establecimientos* de los arts. 41 y 42 PL sean sólo los de hostelería y restauración (primera interpretación), ambos artículos deberían aclararlo así para disipar cualquier duda interpretativa. Además, los arts. 41 y 42 PL tendrían que ser modificados, pues en ellos se alude a la “*empresa operadora o de apuestas*” (p. ej. arts. 41.3 y 42.1.a PL), cuando lo cierto es que en los establecimientos de hostelería y restauración no podrán instalarse máquinas de apuestas (art. 40.2 PL).

**5.** Por el contrario, si los establecimientos de los arts. 41 y 42 no tienen necesariamente que ser de hostelería y restauración, y pueden pertenecer a otros tipos (segunda interpretación), la PL habría de ser completada, pues ninguno de sus preceptos indica cuáles sean estos establecimientos, qué tipo de máquinas puedan instalarse sobre ellos o en qué cantidades.

**6.** A nuestro juicio, cabe inferir que la primera interpretación es la correcta. Ello es así, en primer lugar, por los propios antecedentes legislativos de los arts. 40 a 42 PL. En efecto, el art. 40 PL alberga el contenido normativo del actual art. 18.1 LRJA '99 y los arts. 41 y 42 reproducen, en lo sustancial, lo que actualmente se recoge en los arts. 18.2 a 18.8. Y así, cabe suponer que, del mismo modo que los arts. 18.2 a 18.8

LRJA '99 se refieren a los establecimientos de hostelería del art. 18.1; también los arts. 41 y 42 PL predicen toda su regulación de los establecimientos de hostelería y restauración del art. 40 PL.

En segundo lugar, esta interpretación viene confirmada por la Exposición de Motivos del proyecto legislativo analizado, que, a lo largo de todo el procedimiento parlamentario, y en todas sus sucesivas versiones, al explicar el contenido del Título V, indica que este Título “*contiene las normas relativas a los establecimientos para la práctica del juego, distinguiendo entre establecimientos de juego (...) y otros establecimientos no específicos de juego (establecimientos de hostelería y restauración en los cuales se instalan máquinas de juego y apuestas).*” Como puede verse, los establecimientos no específicos de juego del Capítulo II serían solamente los de hostelería y restauración, únicos que cita la parte expositiva del PL, que no menciona ningún otro.

#### **Ñ) Observación relativa al art. 48 (“*Empresas de apuestas*”).**

Nos remitimos en este punto a lo ya señalado al analizar el art. 39.2 PL, debiendo añadir aquí que, aunque el art. 48 no lo indique expresamente, las empresas de apuestas también deben estar autorizadas e inscritas en el Registro General de Juego de La Rioja, según resulta de los amplios términos del art. 44.1 PL.

Por ello, hemos de insistir en la necesidad de que el art. 48 PL tase el plazo de duración de esas autorizaciones y regule la posibilidad de renovarlas o no.

#### **O) Observaciones relativas al art. 52 (“*Prohibición de participación y acceso a los establecimientos*”).**

1. El apartado c) del art. 52.2 PL parece resultar contradictorio con el conjunto del art. 52.2.

Conforme al art. 52.2 “*tienen prohibida su participación en los juegos y apuestas el personal siguiente, con respecto a los juegos y apuestas que gestionen, organicen o exploten*” una serie de personas que son enumeradas en los apartados a) y b). Sin embargo, el apartado c) del art. 52.2 se refiere a “*aquellas personas que resuelvan los recursos contra las decisiones de aquéllos*” cuando lo cierto es que quienes resuelven recursos no gestionan, organizan ni explotan juegos o apuestas, que es el supuesto general del que parte el art. 52.2.

Creemos que la contradicción en que incurre el precepto quedaría solventada (pues entonces el precepto sí tendría sentido) si el contenido del art. 52.2.c) se integrara en el art. 52.2.b), como así sucede en el artículo 15.5.f) de la LJCM, que, con un tenor

literal casi idéntico al que luce en el Proyecto analizado, prohíbe participar en el juego a *“quienes ejerzan sus funciones como juez o árbitro en el acontecimiento o actividad deportiva sobre la que se realiza la apuesta, así como las personas que resuelvan los recursos contra las decisiones de aquellos”*.

2. En el art. 52.2 se aprecia una errata, pues donde dice *“bien directa o a través de terceros”* debería decir *“bien directamente o a través de terceros”*.

**P) Observación relativa al art. 57 (“Infracciones graves”).**

Este Consejo se permite advertir que en el catálogo de infracciones graves (art. 57 del PL) no figuran las ahora tipificadas en los apartados 32.c) y 32.ñ) de la vigente LRJA '99, y que el contenido de esos preceptos no se ha incorporado, salvo error nuestro, a ninguno de los listados de infracciones (leves, graves o muy graves) de la norma legal cuya aprobación se pretende.

Desconocemos si esa omisión es intencionada o, por el contrario, se debe a un error. Sea como fuere, advertimos de ella por si la supresión fuera involuntaria y el legislativo quisiera incluir esas infracciones en el catálogo de las que habrá de tipificar la nueva Ley.

**Q) Observación relativa al art. 59 (“Infracciones cometidas por jugadores y visitantes”).**

El art. 59.3 debería precisar cuál es el destino de los *“beneficios obtenidos”* y decomisados en los supuestos de comisión de las infracciones administrativas a que el precepto se refiere. Si, como parece, ese destino será su ingreso a favor de la Hacienda autonómica (en coherencia con lo que establece el art. 64.4 PL), debería aclararse así.

**R) Observaciones relativas al art. 63 (“Graduación de las sanciones”).**

1. Por otra parte, los arts. 63.3.b) y 63.5 emplean la expresión *“imputado”* para referirse a quien ha cometido una infracción administrativa. No desconoce este Consejo que ese término (*“imputado”*) aparece ya en el art. 37.3 LRJA '99 o en normas de otras CCCA (p.ej los arts. 44.2.b) y c) LJCM), pero, en la medida en que pueda contribuir a la mejora técnica del texto, se permite advertir que en el ámbito del Derecho Administrativo sancionador resulta más preciso el concepto *“infractor”*.

2. El art. 63.7 es reiterativo pues reproduce el contenido del art. 55.3. Debería suprimirse el art. 63.7 y ser mantenido el art. 55.3 pues lo establecido en él encuentra mejor acomodo sistemático en el art. 55.

**S) Observaciones relativas al art. 66 (“Prescripción y caducidad de las infracciones y las sanciones”)**

1.- El art. 66.3 PL dispone que:

*“3. El procedimiento sancionador caducará si transcurren seis meses desde su iniciación sin que se hubiere dictado resolución, a menos que dicha dilación trajera causa, directa o indirectamente, en acciones u omisiones imputables al interesado”.*

2.- En línea de principio, debe aclararse que no hay obstáculo en que el plazo de duración de los procedimientos sancionadores se fije en seis meses. La norma analizada, en el caso de promulgarse, tendrá rango de ley y, por tanto, podría incluso establecer un plazo superior al de seis meses establecido por el art. 21.2 LPAC´15.

3. Dejando al margen esta cuestión, este Consejo considera que la primera parte del párrafo transcrito (“*el procedimiento sancionador caducará si transcurren seis meses desde su iniciación sin que se hubiere dictado resolución*”) resulta equívoca.

4. Este Consejo es consciente que el tenor del art. 66.3 PL reproduce el del art. 38.3 LRJA´99, ahora vigente. Pero, esto dicho, no puede dejar de señalar que la ley cuya aprobación se pretende debe acomodarse a las disposiciones reguladoras del procedimiento administrativo común atinentes a los plazos de duración de los procedimientos administrativos y a su forma de computarlos.

En efecto, con posterioridad a la promulgación de la LRJA´99 ha entrado en vigor la LPAC 15, cuyos art. 21.3, 22, 23, 25 y 40.4 regulan cuestiones como los plazos de duración de los procedimientos administrativos iniciados de oficio (su *dies a quo* y su *dies ad quem*), los efectos del transcurso de dichos plazos, la posibilidad de ampliarlos y las causas por las que *debe* y por las que *puede* suspenderse su curso.

5. Centrándonos en la primera parte del art. 66.3 PL, conforme a los arts. 21.3.a) y 40.4 LPAC´15, el *inicio* del cómputo del plazo de seis meses contemplado por ese art. 66.3 se producirá “*desde su iniciación*”, lo que resulta ajustado al art. 21.3.a) LPAC´15, que dispone que el plazo de los procedimientos iniciados de oficio (como es el caso de un procedimiento sancionador) se computará “*desde la fecha del acuerdo de iniciación*”.

Sin embargo, el art. 66.3 PL parece fijar la fecha final del plazo en el momento en el que “*se hubiere dictado resolución*”, mientras que los arts. 25.1 y 40.4 LPAC´15 determinan con precisión que no basta con que, dentro del plazo, se haya *dictado* la resolución finalizadora del procedimiento, sino que es preciso también que esa resolución se haya *notificado* o *intentado notificar*. Así, el art. 25.1 LPAC´15 establece que el transcurso del plazo se produce cuando tiene lugar “*el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa*”. Y, por su

parte, el art. 40.4 LPAC'15 dispone que *“a los solos efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, será suficiente la notificación que contenga, cuando menos, el texto íntegro de la resolución, así como el intento de notificación debidamente acreditado”*.

6. En definitiva, el art. 66.3 PL debería redactarse de modo que, con una redacción del tenor que se estime suficiente, se especifique que el procedimiento sancionador caducará si transcurren seis meses desde la fecha del acuerdo de iniciación sin que la resolución expresa se hubiere dictado y notificado o intentado notificar en los términos señalados por la legislación reguladora del procedimiento administrativo común. Puede verse, al efecto, el art. 69.3 LJCIV.

El sentido del precepto quedaría así completo con la remisión general a las disposiciones reguladoras del procedimiento administrativo común que ya se contiene en el art. 68 PL (al igual que sucede, por citar un ejemplo en el art. 46 LJCM).

**T) Observaciones relativas al art. 68.2 (*“Procedimiento sancionador y publicidad de las sanciones*).**

1. El art. 68.2 PL dispone que *“la APCAR hará públicas en el Portal de Transparencia las sanciones, las graves y muy graves, interpuestas contra salones de juegos y apuestas cuando se produzcan, siempre de acuerdo con la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales, así como la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja”*.

En nuestro Derecho son numerosas las disposiciones legislativas que ordenan dar publicidad a la imposición de ciertas sanciones administrativas. Así puede citarse, a título de ejemplo, el art. 61.5 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, precepto sobre el que la Sala 3ª del Tribunal Supremo (Auto de 2-10-2015, Rec. Nº 1003/2015) ha razonado que *“la decisión legislativa contenida”* en él *“corroborra que existe un indudable interés público en la citada publicación...”*.

Por tanto, en principio, nada puede objetarse a que, con los límites ya indicados por el proyectado art. 68.2 PL, se dé publicidad a las resoluciones sancionadoras a las que ese precepto se refiere, si bien sí debería matizarse que ello sucederá cuando las resoluciones sancionadoras ya sean firmes, tal como establecen, por ejemplo, el citado art. 61.5 de la Ley 10/2010 (*“una vez sea firme en vía administrativa”*) o, en el propio ámbito regulatorio del juego, el art. 46 de la Ley 2/2000, de 28 de junio, del Juego de la Comunidad Autónoma de Aragón, que dispone que la sanción será publicada *“una vez adquirida firmeza”*.

2. Adicionalmente, resultaría conveniente depurar la redacción del art. 68.2 PL, que alude a “*las sanciones, las graves y las muy graves, interpuestas contra salones de juegos y apuestas*” y que tal vez resultaría más claro si se refiriera a las sanciones, por infracciones graves y muy graves, impuestas a los titulares de los establecimientos de juego y apuestas.

#### **U) Observaciones relativas al art. 69 (“Medidas cautelares”).**

El art. 69 PL regula la adopción de medidas cautelares “*previa o simultáneamente a la instrucción del procedimiento sancionador*”. Al respecto, y con el fin de acomodar sus previsiones al art. 56 LPAC’15, se considera necesario realizar las siguientes reflexiones.

1. El art. 56 LPAC’15 distingue entre la adopción de las medidas cautelares “*antes de la iniciación del procedimiento*” y una vez “*iniciado el procedimiento*”. Una vez “*iniciado el procedimiento*”, las medidas cautelares han de ser adoptadas por “*el órgano administrativo competente para resolver*” (art. 56.1 LPAC’15), mientras que la posibilidad de adoptar medidas cautelares *antes* del inicio del procedimiento sancionador corresponde, conforme al art. 56.2 LPAC’15 al “*órgano competente para iniciar o instruir el procedimiento*”. Aunque el art. 56 LPAC’15 no lo indique expresamente, la adopción de medidas cautelares *en* el inicio del procedimiento corresponde en principio al órgano competente para acordar esa iniciación.

2. Pues bien, el art. 69.1 PL, de manera un tanto confusa, regula conjuntamente la adopción de medidas cautelares previas o simultáneas al inicio del procedimiento, encomendando ambas “*al órgano competente sancionador*”. Como se ha señalado ya, el órgano sancionador sería quien debería adoptar las medidas cautelares si el procedimiento se hubiera iniciado ya (art. 56.1 LPAC’15), o en el momento de iniciar el procedimiento si él mismo fuera el competente para iniciarlo; pero no en el caso de que el procedimiento no se hubiera incoado aún.

Por tanto, resultaría preferible acomodar la redacción del art. 69.1 (y, por conexión, del 69.2 PL) a las previsiones del art. 56 LPAC’15.

3. Por otra parte, tanto “*el precito o depósito*” previsto en el art. 69.1 PL como la “*suspensión de las autorizaciones y la suspensión temporal de las actividades de los establecimientos*” son medidas cautelares típicas *ex* art. 56.3 LPAC’15, que, si se adoptan antes de la iniciación del procedimiento, deberán ser confirmadas, modificadas o levantadas conforme dispone el art. 56 LPAC’15.

En este sentido, debemos advertir que el art. 69.2 PL contiene un inciso final según el cual, efectivamente, *“dichas medidas deberán ser confirmadas...en los términos que establece el art. 56”* LPAC'15. Pero, si bien se observa, ese inciso se ubica en el art. 69.2 PL, por lo que parece referirse, en exclusiva, a las medidas a las que alude el propio art. 69.2 (suspensión temporal de autorizaciones y actividades), y no a las del art. 69.1 (precintos y depósitos), cuando también debe ser aplicable a ellas.

Por tanto, sería preciso modificar la redacción del art. 69.2 PL con el fin de explicitar que su inciso final es aplicable a las dos clases de medidas cautelares: las de los arts. 69.1 y 69.2 PL.

4. El art. 69.3 PL dispone que *“los agentes de la autoridad, así como los funcionarios encargados o habilitados específicamente para el ejercicio de las funciones de inspección y control de juego, podrán adoptar las medidas cautelares establecidas en el apartado anterior. En todo caso, el órgano competente deberá confirmar o levantar las medidas cautelares adoptadas, en los términos, plazos y efectos previstos en la citada Ley 39/2015.”*

La posibilidad de que los agentes de la autoridad o los funcionarios competentes para el ejercicio de funciones inspectoras adopten medidas cautelares previas al inicio de los procedimientos sancionadores en materia de juego ya se contempla en el vigente 41.3 LRJA'99.

Sin embargo, mientras el art. 41.3 LRJA'99 prevé que unos y otros puedan adoptar las medidas de los arts. 41.1 y 41.2 (las de los ahora proyectados arts. 69.1 y 69.2 PL), el art. 69.3 PL sólo prevé que puedan adoptar *“las medidas cautelares establecidas en el apartado anterior”*. Esto es, las del art. 69.2 PL, y no las del art. 69.1 PL. Desde luego, no parece que haya razón para que los agentes de la autoridad y los funcionarios inspectores sí puedan adoptar unas (suspensiones de actividades y autorizaciones) y no otras (precintos y depósitos); por lo que tal vez la redacción del art. 69.3 pueda deberse a un error que nos permitimos poner de manifiesto.

#### **V) Observación relativa al art. 70 (“Tributos sobre el juego”) y 71 (“Tasas por actuaciones administrativas de juego”).**

Estos preceptos señalan que *“la regulación de los tributos sobre el juego se fijará en la Ley 10/2017...”* y que la *“tasa de servicios prestados por la Consejería competente en materia de juego será la que determine la Ley 6/2002...”*.

Como es obvio, las Leyes 10/2017 y 6/2002 tienen fuerza de obligar autónoma e independiente por lo que esos arts. 70 y 71 carecen de contenido normativo propio y resultan en cierto sentido superfluos, pudiendo incluso dar lugar a equívocos sobre el régimen jurídico aplicable a los impuestos y tasas sobre el juego si, en el futuro, las

Leyes 10/2017 y 6/2002 son sustituidas por otras, o si, sin ser derogadas, ven modificada su redacción respecto de la que esté vigente al tiempo de entrar en vigor el proyecto ahora analizado.

Se aconseja, en definitiva, la supresión de estos artículos o, alternativamente, la inclusión en ellos de una cláusula que, con la redacción que se considere apropiada, deje claro que esa remisión se entiende hecha a esas normas legales según su redacción vigente al tiempo de la entrada en vigor de la nueva Ley, o a las que en lo sucesivo las deroguen o modifiquen.

#### **W) Observación relativa a la DA Primera (“Procedimientos telemáticos”).**

La DA Primera PL establece que la Consejería competente “*en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la presente ley*” aprobará las normas necesarias para la puesta en marcha de procedimientos telemáticos en materia de juegos y apuestas”.

En relación con habilitaciones reglamentarias semejantes hemos señalado en otros dictámenes (por todos, D.91/10, D.8/17 y D.4/22) que “*el plazo establecido en una ley para dictar el reglamento que deba desarrollarla no limita el ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno (que debe su origen último al reconocimiento al Gobierno autonómico de la potestad reglamentaria por el art. 24.1 a) EAR '99), ni puede interpretarse como un término final a la habilitación para el dictado de la norma reglamentaria, por lo que su incumplimiento carece de consecuencias jurídicas, aunque pueda tenerlas políticas o de otra índole*”.

#### **X) Observaciones relativas a la DT. Segunda.2 (“Autorizaciones temporales concedidas”).**

1. La DT 2ª PL establece en sus apartados 1 y 2 que:

*“1. Las autorizaciones temporales concedidas con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley seguirán siendo válidas durante el plazo de vigencia que en ellas se hubiere indicado. Su renovación posterior deberá realizarse con arreglo a las disposiciones de esta ley y, en su caso, a las reglamentarias que la complementen.*

*2. No obstante, aquellos establecimientos de juego cuya autorización de funcionamiento hubiera sido concedida con anterioridad al 1 de enero de 2020 y que, en la fecha de solicitud de renovación, no cumplieren con el requisito de la distancia que se prevé en el artículo 34 de la presente ley podrán ser objeto de una única renovación por un periodo máximo de cinco años.*

*En todo caso, la vigencia de las renovaciones otorgadas según lo dispuesto en el párrafo anterior finalizará una vez transcurridos siete años a partir de la entrada en vigor de la presente ley.”*

2. Como puede verse, los apartados transcritos establecen dos reglas generales de Derecho Transitorio. La primera es idéntica a la que luce en la vigente DT 2ª LRJA '99, y supone que todas las autorizaciones administrativas otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva Ley mantendrán su vigencia durante el tiempo para el que fueron otorgadas.

La segunda, también prevista en la DT 2ª LRJA '99, supone que la renovación de esas autorizaciones tendrá lugar ya con arreglo a las normas legales y reglamentarias vigentes al tiempo de esa renovación.

Pues bien, respecto de esta segunda regla general se prevé una excepción, que solo es aplicable a aquellas “*autorizaciones temporales concedidas*” antes de la entrada en vigor de la Ley y, además, “*con anterioridad al 1 de enero de 2020*”, que “*en la fecha de solicitud de renovación, no cumpliesen con el requisito de la distancia que se prevé en el artículo 34 de la presente Ley*” (200 metros lineales a centros educativos). Para estos supuestos se contempla que las autorizaciones podrán ser objeto de “*una única renovación*”, que estará sujeta a un doble límite temporal. Esa renovación se producirá “*por un periodo máximo de cinco años*” y, en todo caso, no se extenderá más allá de “*siete años a partir de la entrada en vigor de la presente Ley*”.

3. La DT 2ª.2 PL establece una norma de Derecho transitorio muy semejante a la contemplada, por ejemplo, por la DT 3ª LJCM, y pretende atemperar el efecto que la entrada en vigor de la nueva Ley (y, con ella, de los requisitos de distancias mínimas a centros educativos) puede producir sobre los establecimientos que ya están en funcionamiento al principiar su vigencia.

Sin embargo, a diferencia de lo que acontece con la DT 3ª LJCM, la DT 2ª.2 PL distingue entre dos clases de autorizaciones anteriores a la entrada en vigor de la Ley (por un lado, las otorgadas antes del 1-1-2020, y, por otro, las otorgadas entre el 1-1-2020 y el momento de la entrada en vigor de la Ley), y limita la posibilidad de acogerse a la norma de la DT 2ª.2 PL a las anteriores al 1-1-2020 y excluyendo a las posteriores al 1-1-2020.

La Exposición de motivos del PL nada razona sobre el diferente trato dispensado a unas y otras autorizaciones (las concedidas antes y las concedidas después del 1-1-2020). A criterio de este Consejo esa distinción sólo podría justificarse, desde la óptica del art. 14 CE, porque los arts. 34.1 y 34.2 PL no constituyen, en rigor, *Derecho nuevo*, sino que reproducen el actual art. 12.5 LRJA '99, cuya vigente redacción es el resultado

de la modificación del art. 12.5 LRJA'99 introducida por el art. 7.2 de la Ley 2/2020, de 30 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2020 (publicada en el BOR del 31-1-2020).

Ahora bien, si es ahí donde radica el motivo de la distinción, debemos advertir dos cuestiones. La primera, y fundamental, es que la modificación del art. 12.5 LRJA'99 no entró en vigor el 1-1-2020 (momento que toma en consideración la DT 2ª.2 PL), sino el 1-2-2020, en virtud de la DF Única de la Ley 2/2020. Y la segunda, que, con arreglo a la DT Primera.2 de la Ley 2/2020 los efectos de la modificación del art. 12.5 LRJA'99 debían resultar aplicables a todas las autorizaciones concedidas a partir del 1-2-2020, tanto a las solicitadas antes (y pendientes de resolverse a 1-2-2020), como a las solicitadas y otorgadas después del 1-2-2020.

Por todo ello, la DT 2ª.2 debería resultar aplicable a las autorizaciones concedidas antes de la entrada en vigor de la nueva Ley y con anterioridad al 1-2-2020.

4. Por otra parte, la DT 2ª debería aclarar si, al referirse a las autorizaciones concedidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley quiere aludir exclusivamente a las *primeras autorizaciones*, o si también se incluyen dentro de ese concepto las *renovaciones* (concedidas antes de la entrada en vigor de la nueva Ley y vigentes al tiempo de esa entrada en vigor) de primeras autorizaciones.

5. Al hilo de la mención que antes hemos hecho a la DT 3ª LJCM, nos permitimos observar, a efectos ilustrativos, que la DT.3ª-2 LJCM establece la posibilidad alternativa de que el titular de la autorización pueda "*proponer la adaptación del local o su traslado a otro inmueble que cumpla con los requisitos de distancias*".

6. Por otra parte, la PL no explicita qué sucederá en aquellos supuestos en los que, tras el otorgamiento de una autorización para la apertura y funcionamiento de un establecimiento, se instale, sobrevenidamente, un centro educativo dentro del radio de distancia establecido por el art. 34. A título de ejemplo, la DA 3º.1 LJCM prevé que en tales casos no serán de aplicación los requisitos de distancias.

#### **Y) Observación relativa a la DT. Segunda.4 ("*Autorizaciones temporales concedidas*").**

Conforme a la DT. 2ª.4 PL, "*los locales de hostelería y restauración que hubiesen obtenido, con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley, una autorización para la explotación de máquinas de juego y apuestas contempladas en el artículo 40.2 de la presente ley, podrán continuar operando hasta que se termine el periodo de autorización sin posibilidad de que sean renovadas dichas autorizaciones*".

Lo que el art. 40.2 PL prohíbe es, en exclusiva, la instalación de “máquinas de apuestas”, no así las de juego, que sí podrán autorizarse en establecimientos de hostelería y restauración siempre que pertenezcan a los tipos A, A1 y B1 (arts. 33.3 y 40.1 PL). Por ello, a la vista de la regulación que va a entrar en vigor, la DT. Segunda.4 PL debería modificarse pues la norma de Derecho intertemporal contenida en esa DT. 2ª sólo tiene sentido respecto de las máquinas de apuestas y respecto de las máquinas de juego que pertenezcan a tipos distintos de los contemplados en los arts. 33.3 y 40.1 PL.

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencias para regular mediante Ley las materias objeto del Anteproyecto sometido a nuestro dictamen, sin perjuicio de las limitaciones señaladas en el Fundamento Jurídico Tercero de este dictamen.

### **Segunda**

El Anteproyecto es, en general, conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen sobre preceptos concretos del mismo y, en particular, sobre los arts. 24 y 29, 34, 39.2, 48, 66 y la Disposición Transitoria Segunda.

Este es el dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

Joaquín Espert y Pérez-Caballero  
Presidente

José M<sup>a</sup> Cid Monreal  
Consejero

Enrique de la Iglesia Palacios  
Consejero

Amelia Pascual Medrano  
Consejera

Ana Reboiro Martínez-Zaporta  
Consejera

Enrique de la Iglesia Palacios  
Secretario en funciones  
(art. 9.2 Ley 3/2001, de 31 de mayo)