

En Logroño, a 7 de noviembre de 2001, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Bueyo Díez Jalón, D. José M^a Cid Monreal y del Letrado Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, actuando como ponente D^a M^a del Bueyo Díez Jalón, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

51/01

Correspondiente a la consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja a instancia del Excmo. Sr. Consejero de Hacienda y Economía del Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja sobre el *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Casinos de La Rioja*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Economía del Gobierno de La Rioja se ha tramitado el expediente de elaboración de una disposición de carácter general, formado por diez documentos y un total de doscientos sesenta folios. El objeto de la mencionada disposición reglamentaria es, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 5/1999, de 13 de abril, reguladora del Juego y las Apuestas de La Rioja, establecer la regulación de los juegos propios de los casinos, en sus distintas modalidades, de los establecimientos destinados para su práctica, así como de las actividades económicas que tengan relación con los mismos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Segundo

El primer borrador que configura el articulado de la norma reglamentaria consta de treinta y cinco folios y data del 18 de diciembre de 2000 (documento nº 7), cuyo texto fue remitido a las asociaciones profesionales del sector, tanto de ámbito autonómico como estatal, y a las asociaciones de consumidores; algunas de las cuales evacuaron las pertinentes alegaciones obrantes en el expediente (documento nº 6), recibiendo la oportuna respuesta por vía de informe del Responsable del Área Administrativa de Juego el 1 de junio de 2001.

Tercero

Tomando en consideración alguna de las alegaciones vertidas, se redactó el segundo proyecto el 30 de abril de 2001, al que se adjuntan su Memoria justificativa y su Memoria Económica (documentos nº 8 y 9), elevándose al conocimiento del Consejo Económico y Social de La Rioja y de la Dirección General de los Servicios Jurídicos que emitieron sus respectivos Dictámenes obrantes, en los documentos nº 3 y 4 del expediente.

Cuarto

El referido Proyecto fue sometido también al enjuiciamiento del Servicio de Información, Calidad, Evaluación e Inspección de los Servicios (SICE) que emitió las consideraciones oportunas según consta en el documento nº 5 del expediente administrativo.

Quinto

Sobre el citado borrador se introdujeron las precisiones observadas en los respectivos informes y se elaboró el que ahora se eleva a consulta del Consejo Consultivo, junto con sus Memorias, la justificativa y la económica; sometiéndose previamente al informe de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Hacienda y Economía de 1 de octubre de 2001 (documento nº 1). La Secretaría General Técnica referida emitió

informe favorable desde el punto de vista jurídico del proyecto de Decreto y propone su elevación al Consejo Consultivo de La Rioja.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito fechado el 2 de octubre de 2001, registrado de entrada en este Consejo el 4 de octubre de 2001, el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda y Economía remite al Consejo Consultivo de La Rioja para dictamen el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de 4 de octubre de 2001, registrado de salida el día 9 de octubre de 2001, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Designado ponente el 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 señalada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad de dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito

Atendiendo a lo dispuesto en la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, éste órgano deberá ser consultado en los siguientes asuntos: “c) *Proyectos de reglamentos o de disposiciones de carácter general que se dicten en*

desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas”; y de igual modo lo expresa el artículo 8.4, c) de su Reglamento, aprobado por el Decreto 33/1996, de 7 de junio, a cuyo tenor habrá de recabarse el dictamen del Consejo Consultivo, salvo que se solicite del Consejo de Estado, entre otros, en relación con: “*c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que haya de dictar el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja en ejecución o desarrollo de las Leyes estatales o autonómicas y sus modificaciones y, en los mismos términos, los reglamentos independientes*”.

Nos hallamos ante un reglamento ejecutivo o de desarrollo de una ley autonómica que da cumplimiento a la remisión normativa contenida, específicamente en el artículo 13.4º Ley 5/1999, de 13 de abril, de Juego y Apuestas de La Rioja, y, de un modo genérico, en la Disposición Final primera de dicho texto legal.

La elevación de la consulta sobre esta materia al Consejo Consultivo de La Rioja goza de un carácter preceptivo por tratarse de un procedimiento de elaboración de una disposición de carácter general de las denominadas “*ejecutivas*”. La preceptividad del dictamen del Consejo de Estado o, en su caso, de los Órganos Consultivos de las Comunidades Autónomas, en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, ha sido recordada por reiterada Jurisprudencia del Tribunal Supremo (SS. TS de 16-6-84, Ar. 3909; 18-3-85, Ar. 1415; 22-4-85, Ar. 2217; 1-10-85, Ar. 4530; 24-1-86, Ar. 15; 3-3-86, Ar. 1051; 11-4-86, Ar. 1742; 20-6-86, Ar. 3581; 31-5-86, Ar. 4603; 21-10-86, Ar. 5498; 9-6-86, Ar. 6758; 16-12-86, Ar. 8111; 19-1-87, Ar. 431; 14-5-88, Ar. 3866; 20-5-88, Ar. 3911; 6-6-88, Ar. 4533; 26-7-88, Ar. 6329; 3-10-88, Ar. 7419; 7-2-89, Ar. 1089; 15-3-89, Ar. 2708; 5-4-89, Ar. 3153; 19-12-89, Ar. 2901; 18-12-90, Ar. 10532; 22-5-91, Ar. 4337; 23-12-91, Ar. 302; 20-1-92, Ar. 622; 16-1-93, Ar. 342; 27-5-93, Ar. 10204; 14-9-94, Ar. 6969; 17-3-95, Ar. 2646; 27-11-95, Ar. 8944; 13-3-96, Ar. 2126; 15-7-96, Ar. 6394; 28-1-97, Ar. 534; 28-1-97, Ar. 1220; 3-2-97, Ar. 1552; 26-2-98, Ar. 1413; 17-4-98, Ar. 3374; 9-6-98, Ar. 4551; 26-9-98, Ar. 6667; 28-9-98, Ar. 7626; 19-10-98, Ar. 7641; 18-11-98, Ar. 9944; 24-11-98, Ar. 9949 y 17-1-00, Ar. 263).

En esta misma línea, la doctrina legal de este Consejo Consultivo ha abundado en la obligatoriedad del dictamen en el supuesto que se informa (reglamentos de desarrollo de una Ley, sea estatal o autonómica), así los Dictámenes núms. 5, 6, 7, 13, 17, 22, 23 y 29 de 1997, 3/1998 y 7/1999 entre otros.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen sobre la materia, según se ha manifestado en reiteradas ocasiones por este Consejo, procede, un *juicio de estatutariedad*, examinando la adecuación del texto reglamentario propuesto al Estatuto de Autonomía y, por extensión, al *bloque de constitucionalidad* definido en el artículo 28.1º de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (en adelante LOTC), en el que aquél se inserta, amén de la procedencia de un *juicio de legalidad*, esto es, de adecuación de lo proyectado en la norma reglamentaria que se somete a consulta a la Ley que le sirve de cobertura o a la que pretende desarrollar, dando cumplimiento a la remisión normativa que la misma contiene.

De otro modo, y por expresa autorización del artículo 3.2º del Reglamento de este Consejo Consultivo, quedamos legitimados para incluir *juicios de técnica o calidad legislativa*, con la conocida auto-restricción que en esta materia venimos imponiéndonos para limitarlos a aspectos de seguridad jurídica y buen funcionamiento de la Administración Pública, prescindiendo de cuestiones de opinión, políticas, gramaticales o de mero estilo de redacción (Dictamen núm. 17/198).

En resumen, de nuestra función genérica, cual es velar por la satisfacción del principio de legalidad y canalizar la mayor eficacia de la Administración en el cumplimiento de sus fines, derivan tres importantes aspectos cuyo cumplimiento se pretende satisfacer en la evacuación del presente dictamen:

- a) Auxiliar a la autoridad que eleva la consulta en el ejercicio de sus competencias;
- b) Garantizar que el órgano o autoridad consultante actúe en los términos del mandato contenido en el artículo 103 de la Constitución, esto es, servir con objetividad a los intereses generales; y
- c) Constituir un control jurídico previo, que tiene su expresión en los dictámenes evacuados, los cuales deben revestir la característica de objetividad para procurar el correcto hacer del Gobierno y de la Administración Autonómica en los términos empleados por el Título IV de la Constitución (S. TS de 16-7-96, Ar. 6428).

Segundo

Enjuiciamiento sobre el cumplimiento de los trámites del procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general establecido en la Ley 3/1995 y normativa complementaria.

Este Consejo Consultivo viene insistiendo reiteradamente en la necesidad de cumplir, no sólo formalmente, sino en profundidad y con rigor, la normativa sobre un procedimiento administrativo especial, cual es el de la elaboración de disposiciones de carácter general que, tras su aprobación, publicación y entrada en vigor, pasarán a integrar el sistema de fuentes del Derecho Administrativo y que, por ende, en él se ha de canalizar adecuadamente el ejercicio de una de las potestades más intensas de la Administración cual es, la reglamentaria.

En el presente caso, se ha de someter a enjuiciamiento si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

A) Iniciación.

El Proyecto reglamentario que se somete a consulta ha sido iniciado por el órgano competente, Consejería de Hacienda y Economía del Gobierno de La Rioja (artículo 67.1º de la Ley 3/1995).

B) Memoria justificativa.

El mismo va acompañado de la Memoria expresiva del marco jurídico en que se inserta la norma, así como la justificación de su oportunidad y adecuación (artículo 67.2º de la Ley 3/1995).

C) Estudio económico.

Se adjunta a la general o justificativa del Proyecto de reglamento, la Memoria económica, pues el Decreto conllevará un incremento de servicios y funciones de las

unidades administrativas competentes en la materia y, por ende, un coste evaluable económicamente.

D) Tabla de vigencias y disposiciones afectadas.

El último apartado de la Memoria justificativa del Proyecto de reglamento contiene la relación de disposiciones afectadas y la tabla de vigencias. En concreto no afecta a ninguna disposición autonómica que pudiera conllevar su derogación, empero produce la lógica sustitución de la aplicación en el ámbito autonómico de la Orden del Ministerio del Interior de 9 de enero de 1979, por la que se aprueba el Reglamento de Casinos de Juego (artículo 67.3º Ley 3/1995).

E) Informe de la Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja.

También se ha sometido la norma proyectada al dictamen de la Asesoría Jurídica y así obra en el documento nº 4 del expediente con siete folios (artículo 67.4º de la Ley 3/1995).

F) Audiencia corporativa.

Dispone el artículo 68 de la Ley 3/1995 que, *“1º.Los proyectos con carácter de disposición general, cuando la Ley lo disponga o así lo acuerden el Consejo de Gobierno o Consejero correspondiente, se someterán a información pública”,* y el párrafo 3º del precepto asimismo establece que, *“Podrán acceder a la información pública y presentar alegaciones los ciudadanos, las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley, así como las demás personas jurídicas, públicas y privadas”.*

Este trámite – en el que viene también insistiendo este Consejo en numerosos Dictámenes – ha sido adecuadamente cumplido en la tramitación de la disposición general objeto de nuestro examen.

De esta forma, queda documentado en el expediente el envío del borrador de la norma reglamentaria proyectada a varias Asociaciones Profesionales afines al sector; a la Administración Estatal, - la Jefatura Superior de Policía de La Rioja a través del Servicio de Control de Juegos de Azar, y a la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior-, y a cuatro Asociaciones de Consumidores.

Presentaron alegaciones seis Asociaciones Profesionales, a las que se dio respuesta vía informe elaborado por la Dirección General de Tributos de la Consejería de Hacienda y Economía del Gobierno de La Rioja.

Se ha dado también cumplimiento a la labor de asesoramiento asumida por el Consejo Económico y Social de La Rioja al abrigo de lo dispuesto en la Ley 671997, de 18 de julio, emitiendo su informe con las consideraciones oportunas.

Analizado el *iter* procedimental, hemos de concluir que la Administración Autonómica ha dado cumplimiento al procedimiento de elaboración de Reglamentos, no obstante, este Consejo comparte la observación emitida por la Dirección General de los Servicios Jurídicos en lo tocante a la conveniencia de haber sometido el Proyecto de la norma reglamentaria a conocimiento de la Federación Riojana de Municipios, ya que son varios los preceptos de la norma en los que se prevé la intervención de los Entes Locales, aunque la privación del conocimiento de este Proyecto a la Federación Riojana de Municipios, no se erige en causa o vicio constitutivo ni de nulidad ni de anulabilidad de la norma (artículos 62.2º y 63 de la LRJ-PAC).

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia objeto del proyecto del Decreto consultado.

La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada, ora sea de rango legal, ora lo sea, reglamentaria.

En este caso que se informa, la competencia se deriva del artículo 8.1.20 del Estatuto de Autonomía de La Rioja. Este precepto fue incorporado al Estatuto por obra de la Ley Orgánica 3/1994, de 24 de marzo, que atribuye, en efecto, a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas.

Por lo demás, nos remitimos, a este respecto, a la doctrina ya sentada por este Consejo Consultivo en sus Dictámenes núms. 23/1997, F.J. 3^a; 10/1998, F.J. 3^o y 24/2000, F.J.3^o.

Hasta aquí son positivos los *juicios de constitucionalidad y estatutariedad* de la norma reglamentaria sometida a consideración.

Cuarto

Sobre el rango reglamentario de la norma proyectada.

Aclarado el título competencial autonómico, es preciso adentrarnos en el análisis del rango que se le concede al proyecto en cuestión. Reiteradamente en este Dictamen, hemos precisado que nos hallamos ante un Reglamento ejecutivo, esto es, que trae su habilitación de la remisión normativa expresada en una norma de superior rango que autoriza al Poder Ejecutivo al desarrollo de la misma, “*remisión normativa*”.

En la terminología pacíficamente aceptada por la doctrina científica y la jurisprudencia, - quedando ceñido el ejercicio de la potestad reglamentaria de las Administraciones Públicas a los principios de legalidad, de reserva de ley y de jerarquía normativa -, la remisión que contiene la ley a un futuro desarrollo reglamentario, hace que el producto de la misma se denomine *reglamentos ejecutivos* y que tienen por finalidad completar, desarrollar o concretar lo que en la ley aparece regulado de modo más genérico o en forma principal, dejando a la Administración un espacio regulativo, a rellenar por medio del Reglamento, en el que se precise todo el casuismo de desarrollo que puede exigir la situación o la compleja actuación administrativa sobre ella.

La habilitación legal de la norma reglamentaria proyectada nace de la Ley 5/1999, de 13 de abril, reguladora del juego y Apuestas de La Rioja, que constituye el marco normativo general cuyo objetivo principal consiste, de un lado, en establecer bajo el principio de legalidad unas reglas que ofrezcan a los ciudadanos la seguridad jurídica debida y, de otro, permitir la adecuación normativa mediante desarrollo reglamentario de una materia sujeta a innovación permanente.

El principio de legalidad en esta materia, competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja “*ex*” artículo 8.1.20 del Estatuto de Autonomía, se plasma en la predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones pertinentes, en la regulación de los criterios básicos de intervención administrativa, en el establecimiento de los requisitos esenciales para el ejercicio de la actividad empresarial, la cual se encuentra sometida a las limitaciones y restricciones tendentes a garantizar el correcto funcionamiento y transparencia de la actividad y de los intereses colectivos cuya salvaguarda corresponde a los poderes públicos.

Desde esta perspectiva, el sometimiento a la ley, como expresión de la satisfacción del principio de legalidad en materia de casinos de juego, viene recogido en distintos preceptos de la Ley 5/1999, a saber:

- **Artículo 13**, en el que se contiene una definición legal de Casinos de Juego como, “*establecimientos que hayan sido autorizados para la práctica de todos o alguno de los juegos que se establecen en el apartado 4, a) del artículo 3 de la presente ley*” (párrafo 1º del mencionado precepto).
- **Artículo 3.4º, a)**, en el que se relacionan los juegos autorizables, esto es, los característicos de los Casinos de Juego que podrán incluirse en el Catálogo de Juegos y Apuestas, aprobado por Decreto 4/2001, de 26 de enero, del Gobierno de La Rioja.
- **Artículo 5**, en el que se muestra el carácter preceptivo, previo, temporal y reglado de las autorizaciones administrativas para el ejercicio de esta actividad por los particulares, así como de sus transmisiones a terceros.
- **Artículo 7**, en el que, bajo el principio de legalidad, se exige que la práctica de los juegos únicamente podrá efectuarse con el material previamente homologado por el órgano competente de la Administración Autonómica, so pena de consideración, en caso contrario, como “*material de ilícito comercio*”.
- **Artículo 8**, por el que, sin perjuicio del oportuno desarrollo reglamentario, queda expresamente prohibida toda forma de publicidad que, directamente,

incite o estimule, la práctica del juego en todo lugar exterior a los propios locales y en los medios de comunicación.

- **Artículo 22**, en el que se establece el régimen legal de las empresas o sociedades de juego titulares de autorizaciones que han de inscribirse en el Registro General del Juego y en el que, dando cumplimiento al principio de legalidad, relaciona como prescripciones mínimas las siguientes:
 - a) Entre sus socios no deberán figurar personas inhabilitadas para su ejercicio (artículo 22.6º y 7º).
 - b) Están obligadas a facilitar al órgano competente la información que reglamentariamente se establezca (artículo 22.4º).
 - c) Quedan obligadas a comunicar previamente a la autoridad administrativa la transmisión de acciones o participaciones, requiriéndose para ello autorización administrativa (artículo 22.5º).
 - d) Han de prestar las garantías suficientes y ajustarse a los requisitos y condiciones que se establezcan reglamentariamente (artículo 22.2º).

- **Artículo 23**, en este quedan definidas legalmente las Entidades o Empresas que pueden ser titulares de Casinos de Juegos y por ende, tener acceso a la doble autorización administrativa -la de instalación y la de apertura y funcionamiento-, restringiéndose a las personas jurídicas mercantiles constituidas con la forma de sociedades anónimas, *“siempre que tengan como objeto exclusivo la explotación de dichas autorizaciones”*. El artículo 23.1º exige que *“su capital deberá estar suscrito y desembolsado totalmente en la cuantía y forma que se fije reglamentariamente, dividido en acciones o participaciones nominativas y contar con un órgano de administración colegiado, con tres o más administradores”*.

- **Artículo 26**, en el que quedan recogidas las afecciones de las fianzas definitivas constituidas por las empresas titulares de las autorizaciones de explotación.

Artículo 13, precepto anteriormente citado, en el que, además de plasmar una definición legal de Casinos de Juego, somete a los principios de publicidad y libre concurrencia su instalación. De este modo, como mínimos legales, quedan reflejados los aspectos a tener en consideración en la resolución del concurso público para el otorgamiento de la autorización (párrafo 3º). Entre tales criterios, el legislador ha querido subrayar cuantos siguen: el número de puestos fijos de trabajo; el interés; el interés turístico del proyecto; la solvencia de los promotores; el programa de inversiones; el informe del Ayuntamiento del municipio donde se pretende instalar el Casino y, otros requisitos establecidos en las bases del concurso.

Título VI (artículos 30 a 41), preceptos que dan cobertura al principio de legalidad en el ejercicio de la potestad sancionadora en esta materia, estableciendo la tipicidad legal de las infracciones administrativas, la tipicidad legal de las sanciones a imponer por la comisión de aquéllas, los criterios de graduación de las sanciones, los plazos de prescripción, los órganos competentes para el ejercicio de la potestad, y la referencia al procedimiento sancionador.

- **Título VII (artículo 42)**, también queda afecto al principio de legalidad el régimen de la inspección y control de los aspectos administrativos y técnicos del juego.

La cita de estos preceptos de la Ley 5/1999 no resulta caprichosa, sino que han de ser el parámetro para enjuiciar la legalidad del Proyecto reglamentario objeto del presente.

En todo caso, la afirmación de que se trata ante un Reglamento ejecutivo o de desarrollo de la Ley 5/1999, la hallamos, además del recordatorio contenido en el artículo 9 de la misma del ejercicio de la potestad reglamentaria residenciada en el Gobierno de La Rioja, en el artículo 13.4º del reiterado texto legal, cuyo tenor literal reza así: *“el aforo, superficie, funcionamiento y servicios mínimos a prestar al público de los casinos de juego que, en todo caso, deberán disponer necesariamente de un registro de admisión, serán determinados reglamentariamente”*.

Además, la Disposición Final Primera de la Ley 5/1999 faculta al Gobierno de La Rioja para dictar las disposiciones reglamentarias de desarrollo y ejecución de lo establecido en la misma.

Quinto

Observaciones sobre el contenido del Proyecto

A juicio de este Consejo Consultivo, el Proyecto de Decreto sometido a nuestro Dictamen, en la medida en que sus prescripciones se acomodan a las habilitaciones contenidas en la Ley 5/1999, es conforme al Ordenamiento Jurídico.

Sin embargo, se han de advertir las siguientes matizaciones sobre su articulado, todo ello bajo el prisma legal reseñado anteriormente. A saber:

- Artículo 5. *Requisitos de las empresas titulares de casinos de juego.*

Por este Consejo se ha de reparar en alguna imprecisión jurídica del precepto, pues, en primer término, ha de hacerse referencia como expresión, no al "*objeto*", sino al "*objeto social*", tal y como lo exige el artículo 9 del Texto Refundido de la Ley de Sociedades Anónimas, aprobado por el Real Decreto-Legislativo 1564/1989, de 22 de diciembre, y, por otro lado, resulta su delimitación excesivamente amplia, resultando preciso, su concreción ceñida a la propia definición legal de las empresas titulares o Casinos de Juegos contenida en el artículo 13.1º de la Ley 5/1999.

Se ha de significar que el objeto de la sociedad, en cuanto persona jurídica, es la finalidad perseguida por la empresa y, como ha señalado la doctrina formada por las Resoluciones de la DGRN, la delimitación del objeto societario es esencial pues sirve para fijar el límite propio de la actuación de la entidad mercantil, máxime en el supuesto que se informa, en el que el ejercicio de la actividad, la explotación de un Casino de Juegos, queda sujeta a una doble intervención administrativa plasmada en dos actos provenientes de la Administración Autonómica, cuales son, la autorización de instalación y la autorización de apertura y funcionamiento.

Del mismo modo, la concepción del objeto social hecha en el Proyecto del Reglamento se excede de lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 5/1999.

Por ello, es aconsejable circunscribir el objeto social de la entidad titular de la autorización de apertura y funcionamiento a la definición legal de “*Casino de Juegos*”, sin perjuicio de que, en un apartado posterior del mismo precepto, se le conceda permisibilidad para el ejercicio de otras actividades complementarias, léase: servicios de bar y restaurante, salas de estar, de fiestas o espectáculos, de teatro y cinematografía, de convenciones, de conciertos, de exposiciones, establecimientos de compras, hotel, y el desarrollo de actividades de promoción turística.

En este mismo precepto, **artículo 5.1, c)**, en lo que respecta al capital social mínimo, se fija en 3.005.060 euros o su equivalente en pesetas, desembolsado hasta un 25 % y dividido en acciones nominativas; se propone, dado que el capital social constituye una garantía para los acreedores, que las acciones estén totalmente suscritas y desembolsadas, de conformidad con el artículo 23.1º de la Ley 5/1999.

- Artículo 9.1, letra l).

Sería conveniente sustituir su redacción por la de “*certificado de estar al corriente en el pago de las obligaciones tributarias con la Hacienda Estatal y Autonómica y de las obligaciones con la Seguridad Social*”.

- Artículo 11. Resolución.

Al final del párrafo 1º de este precepto, referido a la falta de resolución expresa del procedimiento para el otorgamiento de la autorización de instalación, es preciso indicar la norma que convierte el silencio administrativo en desestimatorio de la solicitud, por ello resulta conveniente añadir a dicho apartado: “*de conformidad con lo previsto en el Anexo II del Real Decreto 1778/1994, de 5 de agosto, por el que se adecuan a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, las normas reguladoras de los procedimientos de otorgamiento, modificación y extinción de autorizaciones*”.

- **Artículo 12. *Garantía de la ejecución del proyecto.***

En este precepto se regula la garantía definitiva que ha de constituir la sociedad anónima a la que se le otorgue la autorización de instalación, no obstante el precepto adolece de dos aspectos de gran trascendencia jurídica: primero, reglar un plazo para su constitución y segundo, los efectos si no se prestare en dicho plazo.

- **Artículo 14. *Fianza.***

Son dos los párrafos de este precepto que plantean dudas, tanto en su interpretación literal como sistemática, en su relación con el artículo 26 Ley 5/1999:

Párrafo 2º: *“Esta fianza se depositará en el Servicio de Política Financiera de la Consejería de Hacienda y Economía de La Rioja, y quedará afecta a las responsabilidades administrativas y tributarias derivadas del ejercicio de la actividad del juego, al abono de los premios, al pago de las sanciones pecuniarias impuestas por infracciones que los órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en su caso, puedan imponer y que no hubieran sido satisfechas en vía ejecutiva, así como a las tasas por actuaciones administrativas en materia de juego, ostentando la Administración Regional preferencia sobre cualquier otro acreedor”.*

Hemos de partir de la técnica de intervención administrativa que sobre esta materia desempeña la Administración Autonómica, que no es otra que la de propia del ejercicio de una potestad de policía, que se corresponde con el carácter de las autorizaciones llamadas *operativas*, por contraposición a las simples, y que presenta como rasgo peculiar el que el acto administrativo, -el de la autorización, como acto favorable-, no se agota con su emisión sino que se proyecta en una función de vigilancia respecto de la actividad autorizada a lo largo del tiempo, esto es, durante la vigencia de la autorización administrativa, de ahí la exigibilidad de una garantía o fianza que asegure el cumplimiento de las obligaciones contraídas en el ejercicio de la actividad previamente autorizada por la Administración (SS. TS de 28-11-1990, 3-5-1994, Ar. 4106; 13-7-1996, Ar. 6187; 25-11-1996, Ar. 8096 y 28-3-2000, Ar. 2199).

Del precepto comentado resulta cuanto menos “*extra legem*” la prerrogativa que su último inciso concede a la Administración Autonómica que ejerce dicha potestad de policía, pues le confiere “*preferencia sobre cualquier otro acreedor*”, ya que de “*lege lata*” se excede de la previsión legal contenida en el artículo 26 Ley 5/1999, regulador de las fianzas. De mantenerse dicho privilegio, que hunde sus raíces en la afección especial que las fianzas tienen en sede de contratación administrativa (artículo 46 T.R. de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por el Real Decreto-Legislativo 2/2000, de 16 de junio), sería conveniente introducir tal previsión en la Ley 5/1999, todo ello de “*lege ferenda*”.

Genéricamente, las fianzas, a tenor de la Ley 5/1999, garantizan las obligaciones derivadas de esta Ley, esto es, tanto las de naturaleza pública, -administrativas y tributarias-, como las de naturaleza privada, -las obligaciones civiles derivadas del juego, esto es, las tramadas entre jugadores y la empresa adjudicataria de las autorizaciones de instalación y las de apertura y funcionamiento-. Ello no obstante, tal afección genérica se singulariza en el párrafo 2º del artículo 26 Ley 5/1999, que reza así: “*Esta fianza estará afecta específicamente a las responsabilidades administrativas y tributarias derivadas del ejercicio de la actividad del juego, al abono de las sanciones pecuniarias que, en su caso, se impongan y que no hubieran sido satisfechas en vía ejecutiva, así como al pago de las tasas administrativas que correspondan*”. De una interpretación conjunta del precepto legal (en sus apartados 1º y 2º) se infiere que la introducción en el artículo 14.2º del proyecto de reglamento de la afección de la fianza al pago de los premios, en principio, no incurre en contravención de la Ley 5/1999.

Párrafo 4º. “*Si la cuantía de la fianza fuera insuficiente para satisfacer las indicadas responsabilidades, la diferencia se hará efectiva por vía de apremio sobre el patrimonio de la empresa*”.

Se entiende que la Administración Autonómica en la que queda depositada la fianza afecta al cumplimiento de las obligaciones, tanto administrativas-tributarias como civiles derivadas del juego, ha de garantizar la integridad de la fianza, y para ello goza de las potestades propias de la ejecutoriedad de los actos administrativos (artículos 94 y siguientes LRJ-PAC).

La ejecución forzosa mostrada en este caso mediante el apremio sobre el patrimonio es discutible en los supuestos en que la deuda de la que deba responder la empresa titular del Casino del Juego sea de orden estrictamente civil esto es, por premios ganados por sus jugadores; ello no obstante, y dada, de un lado, la posición administrativa, mostrada en una actividad de policía y, de otro, la afección de la fianza depositada en la Administración al cumplimiento de las deudas de juego, este Consejo Consultivo entiende que no existe un abuso en el ejercicio de la vía de apremio para reintegrar en estos casos aquélla si resultare insuficiente.

- Artículo 19. Extinción y revocación de autorizaciones.

En cuanto a las causas de extinción de las autorizaciones concedidas a la entidad mercantil, sería conveniente introducir en el párrafo 1º, letra c), la referencia, al menos genérica, de las causas de disolución de las sociedades anónimas relacionadas legalmente en el artículo 260 del Texto Refundido de la Ley de Sociedades Anónimas (ya referido).

-Artículo 48. Documentación contable.

En el párrafo 1º del precepto, además de la mención al Código de Comercio, también resulta aconsejable, dada la forma especial de la mercantil, introducir una referencia a las normas sobre cuentas anuales recogidas en el Capítulo VII del Texto Refundido de la Ley de Sociedades Anónimas.

- Capítulo VII. Régimen sancionador.

-
Resulta conveniente para cerrar el mismo, remitirse a lo dispuesto en la Ley 5/1999, en lo tocante al régimen jurídico de prescripción de infracciones y sanciones, a la caducidad del procedimiento sancionador (artículo 38 de la Ley 5/1999) y a la competencia para la imposición de la sanción, esto es, el ejercicio de la potestad sancionadora en esta materia dependiendo de la calificación de la infracción cometida (artículo 39 de la Ley 5/1999).

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para regular mediante reglamento la materia objeto del proyecto sometido a nuestra consideración.

Segunda

En la tramitación del Proyecto de la norma reglamentaria se han observado y cumplido los trámites previstos en los artículos 67 y 68 Ley 3/1995, que regulan el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

Tercera

El contenido del Proyecto de Decreto regulador del régimen de la actividad de Casinos de Juego, como reglamento ejecutivo que es, tiene cobertura legal suficiente y es ajustado a Derecho, con las precisiones y salvedades que se han expresado en el Fundamento de Derecho Quinto del presente Dictamen.

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

**CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA**



DICTAMEN

51/02

**SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL
REGLAMENTO DE CASINOS DE LA RIOJA.**