

En Logroño, a 28 de junio de 2002, el Consejo Consultivo de la Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, don Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros don Antonio Fanlo Loras, don Pedro de Pablo Contreras, doña M<sup>a</sup> del Bueyo Díez Jalón y don José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General don Ignacio Granado Hijelmo, actuando como ponente don Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**34/02**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo Sr. Consejero de Hacienda y Economía, sobre Proyecto de Decreto por el que se fijan los procedimientos reguladores de las autorizaciones administrativas para la explotación de videojuegos o programas informáticos en ordenadores personales.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

## **Antecedentes del asunto**

### **Primero**

Tras la aprobación de la Ley 5/1999, de 13 de abril, reguladora del Juego y las Apuestas de La Rioja, el Gobierno dictó, en desarrollo de la misma, el Reglamento de Máquinas de Juego de La Rioja, aprobado por Decreto 41/2000, de 28 de julio.

Este último Decreto, en su fase de proyecto, fue sometido al dictamen preceptivo de este Consejo Consultivo, que lo emitió con fecha 31 de mayo de 2000 (Dictamen 24/00), en el cual se puso de manifiesto la contradicción existente entre lo dispuesto en su artículo 2.e), en el que se pretendía considerar como explotación de máquinas recreativas de tipo A la explotación lucrativa de videojuegos o programas informáticos instalados en ordenadores personales y realizada dentro de un establecimiento público, con lo establecido en el artículo 14.5 de la Ley citada, el cual excluía incondicionadamente de su ámbito *“los videojuegos o programas informáticos instalados en ordenadores personales cuyo uso temporal se arriende en establecimientos públicos”*.

Con aportación de nueva documentación, el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda y Economía volvió a solicitar, sobre este punto concreto, la emisión de un nuevo dictamen por este Consejo Consultivo. En dicho dictamen, de fecha 21 de junio de 2000 (Dictamen 26/00), el Consejo se ratificó en la conclusión de que no era viable considerar a los ordenadores personales utilizados para jugar en establecimientos públicos (los llamados *cibercentros*) como máquinas recreativas de tipo A, por impedirlo lo entonces dispuesto en el artículo 14.5 de la Ley 5/1999, de modo que, para extender a aquéllos la reglamentación prevista para las últimas, resultaba preciso modificar el marco legal; si bien concluyó también que, en lo demás,

no había inconveniente para entender incluido en las prescripciones de la Ley 5/1999 el juego practicado en los llamados *cibercentros*.

## **Segundo**

Atendiendo a la sugerencia del Consejo Consultivo, la Ley 7/2000, de 19 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas (de *acompañamiento* a los Presupuestos), modificó la redacción del citado artículo 14.5 de la Ley 5/1999, de 13 de abril, especificando que la explotación lucrativa de los videojuegos en el interior de establecimientos públicos se considera explotación de máquinas recreativas de tipo A.

En desarrollo de esta norma legal, la Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno de La Rioja ha elaborado un Proyecto de Decreto por el que se fijan los procedimientos reguladores de las autorizaciones administrativas para la explotación de videojuegos o programas informáticos en ordenadores personales. En el expediente remitido constan, junto con el texto del proyecto de Reglamento, las alegaciones habidas durante su tramitación, procedentes de diversas asociaciones empresariales del sector de máquinas recreativas y de azar y de hostelería, tanto de ámbito nacional como autonómico, así como de asociaciones de consumidores y usuarios y asociaciones de jugadores de azar. Constan igualmente en el expediente los informes de la Asesoría Jurídica del Gobierno, del Servicio de Información, Calidad y Evaluación y de la Dirección General de Tributos.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito fechado el 31 de mayo de 2002, registrado de entrada en este Consejo el 6 de junio del mismo año, 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 6 de junio de 2002, registrado de salida al día siguiente, 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 a apreciar 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 del dictamen del Consejo Consultivo.**

El artículo 11.a) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, determina que el Consejo deberá ser consultado en relación con *“los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas”*; precepto que viene a reiterar el artículo 12.2.C) del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero. Habida cuenta la naturaleza del Proyecto de reglamento sometido a nuestra

consideración, que se dicta en desarrollo de la Ley 5/1999, de 13 de abril, reguladora del Juego y Apuestas en la Comunidad Autónoma de La Rioja, resulta clara la aplicación de los citados preceptos de nuestra Ley y Reglamento reguladores y, por tanto, la procedencia del presente dictamen.

## **Segundo**

### **Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.**

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración sobre la importancia de observar las prescripciones establecidas en los artículos 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo como garantía de acierto en su elaboración, sino, además, por cuanto su incumplimiento es susceptible de ser apreciado, por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa y en caso de recurso, como generador de la ineficacia misma de las normas reglamentarias aprobadas.

Procede, por ello, examinar, en primer lugar, el grado de cumplimiento, en este caso, de dichos trámites o requisitos.

#### **A) Memoria.**

Dispone literalmente el art. 67.2 de la Ley 3/1995 que las propuestas de disposiciones de carácter general *«irán acompañadas de una memoria que deberá expresar previamente el marco normativo en que se inserta, justificar la oportunidad y adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen y hacer referencia a las consultas facultativas efectuadas y a otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración de la norma»*.

En este caso, obra en el expediente una Memoria de la Dirección General de Tributos que acompaña al proyecto de norma reglamentaria (entonces concebida como Orden de la Consejería, formulándose luego como Decreto a propuesta del S.I.C.E. y de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, cambio que nos parece acertado), la cual resulta complementada con un ulterior y de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Economía.

Teniendo en cuenta ambos documentos, el trámite ha de considerarse correctamente cumplido, aunque sería más conveniente y ajustado a las exigencias de la ley, haber fundido ambos en uno solo, adecuado en su integridad a las modificaciones acogidas, después de la redacción de la primera Memoria, durante la tramitación del expediente.

#### **B) Memoria económica.**

La Memoria suscrita por la Directora General de Tributos, a la que hemos aludido en el párrafo anterior, contiene también la oportuna Memoria económica (página 45 del expediente).

#### **C) Tabla de derogaciones y vigencias.**

En cuanto a la Tabla de disposiciones derogadas y vigentes a que se refiere el art. 67.3 de la Ley 3/1995, este Consejo reitera, una vez más, la importancia que la misma tiene en cuanto que afecta al principio de seguridad jurídica y de certeza en el conocimiento y aplicación del Derecho.

No existe, propiamente, una tabla de derogaciones y vigencias en el proyecto de Decreto.

En la Memoria se indica que la norma reglamentaria proyectada no modifica ninguna norma anterior, limitándose a complementar lo dispuesto en el Decreto 41/2000, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Máquinas de Juego, lo que parece correcto.

#### **D) Audiencia corporativa.**

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.

#### **E) Informe del S.I.C.E.**

El art. 28 del Decreto 58/1997, de 30 de diciembre, sobre información, calidad, evaluación e inspección de los servicios, exige el informe del Servicio de Información, Calidad y Evaluación (SICE) sobre *«toda actuación administrativa que conlleve la creación, modificación o supresión de un procedimiento administrativo»*, informe que el referido precepto señala que se *«exigirá»* con carácter *«previo a su publicación y entrada en vigor»* y ello *«al objeto de mantener la adecuada homogeneización y normalización de procedimientos y documentos administrativos»*.

En este caso, el trámite se ha cumplido adecuadamente, incorporándose a la norma reglamentaria proyectada varias de las sugerencias realizadas por el S.I.C.E.

### **Tercero**

#### **Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia proyectada.**

Como indicábamos en nuestro citado Dictamen 26/00, de 21 de junio de 2000, el análisis del vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja pone claramente de manifiesto que la Comunidad Autónoma carece de competencia para regular lo que genéricamente podríamos denominar *actividades informáticas*. La posibilidad de actuar sobre éstas depende, entonces, primero, de que las mismas puedan encuadrarse en una competencia estatutaria específica; y, segundo, de que la actividad de que se trate no exceda del territorio de la propia Comunidad Autónoma: si excediere de éste, la competencia será necesariamente estatal, sin perjuicio de que, en tal caso, pueda la Comunidad regular los aspectos de la actividad de que se trate que sean claramente referibles exclusivamente a su territorio.

Sin embargo, y de acuerdo con la doctrina sentada en dicho Dictamen 26/00, distinta es la conclusión que se alcanza en relación con los *cibercentros* que tienen como actividad la práctica de juegos en línea, a través de ordenadores personales ubicados en dichos establecimientos públicos y en los que están instalados los programas informáticos que permiten tal práctica entre varios usuarios; todo ello a cambio de un precio. A juicio de este Consejo Consultivo, en efecto, no cabe dudar de que tal clase de actividad empresarial encaja en la competencia exclusiva que atribuye a la Comunidad Autónoma de La Rioja el artículo 8.1.10 de su Estatuto de Autonomía en materia de “*casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo Benéficas*”. Aunque esa competencia no se extienda a los programas informáticos de juego, ni –por supuesto- a la regulación misma de la transferencia de información a través de Internet, sí que abarca la referida actividad empresarial y el hecho del juego en sí, en la medida en que una y otro, además de ser reconducibles a dicho precepto estatutario, tengan lugar dentro del ámbito territorial de La Rioja.

Pues bien, en la medida en que el Decreto proyectado se ciñe a tales límites, no cabe dudar de que el mismo se adecua a la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de juego, aspecto en el que no merece reproche alguno.



En este sentido, debe destacarse, particularmente, la norma contenida en el artículo 5.2 del proyecto de Decreto, según la cual *“en ningún caso podrá homologarse una red informática cuyo servidor se encuentre fuera del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de La Rioja”*. Con esta acertada previsión se solventa adecuadamente el problema del carácter territorial que en todo caso tiene la competencia autonómica, para el supuesto del juego en red.

#### **Cuarto**

#### **Adecuación de la norma reglamentaria proyectada a las prescripciones de la Ley 5/1999, de 13 de abril, reguladora del Juego y las Apuestas de La Rioja.**

Al tratarse la norma proyectada de un reglamento, es evidente que, además de ceñirse al ámbito competencial que a la Comunidad Autónoma de La Rioja confiere

nuestro Estatuto de Autonomía, debe igualmente respetar la misma las prescripciones de la ley, y muy especialmente de la que específicamente desarrolla, que no es otra que la Ley 5/1999, de 13 de abril, reguladora del Juego y las Apuestas de La Rioja.

El Consejo Consultivo, en sus Dictámenes 24/00 y 26/00, sin negar la aplicación de dicha Ley 5/1999 a las actividades de juego practicadas en los *cibercentros*, puso de manifiesto la imposibilidad de considerar a los ordenadores personales instalados en dichos establecimientos como máquinas recreativas de tipo A, vista la norma terminante contenida en el artículo 14.5 de dicha ley. Sin embargo, una vez que —atendiendo a la sugerencia realizada, en tal sentido, por este Consejo— esta última norma fue modificada por la Ley 7/2000, de 19 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, que determinó que la explotación lucrativa de los videojuegos en el interior de establecimientos públicos se

considera explotación de máquinas recreativas de tipo A, solo cabe concluir que el desarrollo reglamentario que ahora se acomete es conforme con la ley, en la medida en que, respetando la misma, se limita a adaptar las prescripciones genéricas del Decreto 41/2000, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Máquinas de Juego (que, por lo demás, no se modifica), a las inevitables peculiaridades que presenta el juego practicado en los denominados *cibercentros*.

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada.

### **Segunda**

El proyecto de Decreto es conforme con el ordenamiento jurídico.

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