

En Logroño, a 31 de marzo de 2006, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Bueyo Díez Jalón y D. José M^a Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D. Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

14/06

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda y Empleo, sobre proyecto de Decreto por el que se aprueban las condiciones técnicas de las máquinas de juego.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Por la Consejería de Agricultura y Desarrollo Económico del Gobierno de La Rioja se ha elaborado un proyecto de Decreto por el que se aprueban las condiciones técnicas de las máquinas de juego.

La norma reglamentaria empezó tramitándose como un proyecto de Orden del Consejero complementaria del proyecto de Decreto aprobando el Reglamento de Máquinas de Juego, ya dictaminado por este Consejo Consultivo (Dictamen 104/05) y que dio lugar, efectivamente, al Decreto 64/2005, de 4 de noviembre, que aprobó el Reglamento de Máquinas de Juego actualmente vigente en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Iniciado el procedimiento, por acuerdo de la Directora General de Tributos, de 15 de enero de 2005, se elabora una primera redacción del Decreto, siendo dicho texto sometido a información pública por Resolución del Excmo. Sr. Consejero de Economía y Empleo de 21 de febrero de 2005, publicándose en el B.O.R. núm. 39, de 21 de marzo.

Por otra parte, el texto de la norma proyectada fue sometido a trámite de audiencia corporativa, remitiéndose el mismo a las diversas entidades y asociaciones representativas de los intereses del sector para que formularan las observaciones que consideraran oportunas. En este sentido, dentro del plazo conferido, se recibieron las alegaciones y sugerencias de A.-Rioja, F., Asociación Española de Casinos de Juego y F.

Las alegaciones recibidas en los trámites de información pública y de audiencia corporativa se valoran y toman en consideración, en su caso, en informe de fecha 15 de julio de 2005, suscrito por el responsable del Área Administrativa de Juego.

Segundo

En septiembre de 2005, se remite el proyecto a la Comisión Europea, a través de la Consejería de Presidencia y Acción Exterior y, por mediación de ésta, de la Comisión Interministerial para Asuntos de la Unión Europea, todo ello según lo dispuesto por el artículo 5 del Real Decreto 1337/1999, de 31 de julio, que regula la remisión de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas y de reglamentos relativos a los servicios de la sociedad de la información.

El plazo para la remisión de dicho informe finalizaba el 11 de enero de 2006, pero el mismo fue recibido el 25 de enero del mismo año. Tras el mismo, un informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Empleo, de 26 de enero de 2006, da nuevo impulso al expediente.

Con fecha 10 de febrero de 2006 emite su informe la Dirección General de los Servicios Jurídicos, que hace notar la improcedencia de aprobar la norma reglamentaria proyectada como Orden del Consejero, debiendo ser aprobada como Decreto del Consejo de Gobierno. Esta observación es asumida por la Consejería, lo que se plasma en un nuevo informe de la Secretaría General Técnica de la misma de fecha 1 de marzo de 2006, que va acompañado de un último borrador de Decreto por el que se aprueban las condiciones técnicas de las máquinas de juego, que es el sometido al dictamen de este Consejo Consultivo.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 6 de marzo de 2006, registrado de entrada en este Consejo al día siguiente, el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda y Empleo del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 8 de marzo de 2006, registrado de salida al día siguiente, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo 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

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.

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 preceptividad 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 la ley en lo que se refiere al procedimiento para la elaboración de las 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.

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, vigentes en el momento de la elaboración del proyecto que se informa, a pesar de que a la fecha de emisión del presente, se encuentran ya derogados tras la entrada en vigor de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Son dichos preceptos los que han de regir el procedimiento de elaboración de la norma, ya que así lo manifiesta la Disposición Transitoria Única de la vigente Ley 4/2005.

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

A) Iniciación.

Tal y como hemos señalado en anteriores Dictámenes, núms. 12, 122 y 125/05, la competencia para la iniciación de éste procedimiento corresponde al Consejero y no a un Director General, como se ha hecho en éste caso.

En efecto, en el procedimiento tramitado por la Consejería de Hacienda y Empleo consta el acuerdo de inicio del procedimiento de la Dirección General de Tributos, siendo así que entendemos que la competencia al respecto corresponde al Consejero, por las razones que se indican a continuación.

Respecto a la competencia para adoptar la Resolución de iniciación del procedimiento de elaboración de una concreta disposición general, éste Consejo viene observando en la práctica administrativa cierta confusión derivada de la multiplicidad de normas que inciden en la materia y que conviene armonizar en su aplicación e interpretación para evitar dudas al respecto.

En efecto, el art. 42.1, d) de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros, atribuye a los Consejeros la elaboración y presentación al Gobierno de los Anteproyectos de Ley y de los Proyectos de Decreto. Por otro lado, el art. 9.1, h) de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector público de la CAR, atribuye a los Secretarios Generales Técnicos las competencias de tramitar e informar, y sólo *en su caso* la de elaborar, los Proyectos de disposiciones generales correspondientes a su Consejería. En tercer lugar, el art. 33.1 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la CAR, únicamente establece que el procedimiento para la elaboración de los Reglamentos se iniciará mediante Resolución del *órgano administrativo competente por razón de la materia*. Finalmente, el artículo 2.1.1, g) del Decreto 37/2003, de 15 de julio, de atribución de funciones administrativas en desarrollo de la Ley 3/2003, de Organización del Sector

público de la CAR, sólo atribuye con carácter general a los Secretarios Generales Técnicos el *informe y tramitación* de disposiciones normativas.

En consecuencia y con objeto de unificar criterios con respecto a la cuestión de quién es el órgano competente para dictar la Resolución de inicio del procedimiento de elaboración de una disposición de carácter general, este Consejo Consultivo entiende que dicho órgano es el Consejero competente por razón de la materia a la que se refiera la disposición, al amparo de lo dispuesto en el precitado art. 42.1.d) de la Ley 8/2003, debiendo indicar en dicha Resolución qué órgano de su Consejería asumirá la responsabilidad de dirigir la tramitación del procedimiento, debiendo entender, en otro caso, que lo será la Secretaría General Técnica respectiva, salvo que se atribuya expresamente a alguna Dirección General o a otro órgano concreto de la Consejería correspondiente.

B) 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 administrativa y económica” de la Directora General de Tributos que acompaña al proyecto de norma reglamentaria (de fecha 15 de julio de 2005), la cual resulta complementada con ulteriores informes del Responsable del Área Administrativa de Juego valorando las alegaciones habidas durante los trámites de información pública y audiencia corporativa (15 de julio de 2005) y, finalmente, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Empleo (26 de enero y 1 de marzo de 2006), incidiéndose de nuevo en este último en el contenido propio de la memoria y valorándose especialmente las observaciones de la Comisión Europea y de la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

Teniendo en cuenta todos estos documentos, el trámite ha de considerarse escrupulosamente cumplido, siendo especialmente de destacar la existencia de una Memoria inicial y otra final en la que se recogen y valoran todas las aportaciones producidas durante el procedimiento de elaboración de la disposición general, de acuerdo con lo reiteradamente sugerido en este punto por el Consejo Consultivo.

C) 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, en cuyo contenido insisten también oportunamente los informes de la Secretaria General Técnica de la Consejería en él citados.

D) 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.

En los documentos citados se atiende adecuadamente a estas exigencias.

E) 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, que incluso fue sometida a información pública.

F) Informes preceptivos

Por último, se ha cumplido también el trámite preceptivo de informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja.

En la Memoria e Informes complementarios se argumenta la innecesariedad de que, en este caso, emitan informe el SOCE y el Consejo Económico y Social, criterio que a este Consejo Consultivo le parece correcto.

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 Organización, Calidad y Evaluación (SOCE) 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»*. Siendo así que la norma reglamentaria proyectada no supone creación, modificación o extinción de ningún órgano ni procedimiento administrativo, incidiendo solamente en los requisitos técnicos que deben cumplir las máquinas de juego, resulta claro, a nuestro juicio, que el informe del SOCE no es en este caso preceptivo.

En lo que se refiere al dictamen del CES, la Administración no considera tampoco el mismo preceptivo por cuanto la norma reglamentaria proyectada se refiere sólo a las

especificaciones técnicas de fabricación de las máquinas de juego, lo que supone únicamente un condicionamiento de tipo industrial que no puede considerarse materia socio-económica o laboral. Este planteamiento es compartido tan sólo parcialmente por este Consejo Consultivo, pues ciertamente el objeto del Decreto proyectado es establecer las características técnicas que deben cumplir las máquinas de juego para poder ser homologadas e inscritas en el Registro General del Juego de La Rioja (véase, en particular, su artículo 1.º), lo cual es independiente de la regulación del juego en sí mismo considerado, materia esta última sobre la que sí resulta procedente que el CES emita dictamen de carácter preceptivo, dada su clara índole socioeconómica de interés para La Rioja y como ha ocurrido en otras regulaciones sustantivas sobre la actividad de juego (en particular, la Ley 5/1999 y los Decretos 41/2000 y 64/2005). Sucede, sin embargo, que la norma proyectada sí que regula en ciertos aspectos sustantivamente la actividad de juego con máquinas de tipo “B” y “C”, en algunos casos de forma abierta (así, al modificar su Disposición Adicional Tercera el artículo 7 del Reglamento de Máquinas de Juego) y en otros de manera indirecta, como se argumenta en el Fundamento de Derecho Cuarto de este dictamen. En esos aspectos, a nuestro juicio, el dictamen del Consejo Económico y Social es preceptivo y debe ser recabado.

Tercero

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

La competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma que es objeto del presente dictamen resulta claramente del artículo 8.Uno.10 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, que se la atribuye como 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 23/97 y 24 y 26/00.

Cuarto

Observaciones concretas al texto del Reglamento proyectado

El Reglamento que se proyecta, y que se somete al dictamen de este Consejo Consultivo, se dicta en desarrollo y ejecución de la Ley 5/1999, de 13 de abril, sobre Juego y Apuestas en la Comunidad Autónoma de La Rioja, modificada por las Leyes 7/1999, de 20 de diciembre; 7/2000, de 19 de diciembre; 10/2002, de 17 de diciembre; 10/2003, de 19 de diciembre; y 9/2004, de 22 de diciembre. La Disposición Final Primera de la misma faculta expresamente al Gobierno de La Rioja para llevar a cabo dicho desarrollo reglamentario, el cual fue efectuado con carácter general por el Decreto 41/2000, luego íntegramente derogado y sustituido por el Decreto 64/2005, de 4 de noviembre, por el que

se aprueba el Reglamento de Máquinas de Juego de La Rioja, del cual el sometido ahora a nuestro dictamen se presenta como complementario.

Como quiera que el procedimiento de elaboración de la disposición general que nos ocupa comenzó antes de la aprobación del citado Decreto 64/2005, por la Consejería proponente se entendió que era bastante su aprobación por Orden del Consejero de Hacienda y Empleo, para lo que éste estaría habilitado por la Disposición Adicional Primera del entonces vigente Decreto 41/2000. Sin embargo, la Dirección General de los Servicios Jurídicos observó atinadamente en su informe que el nuevo y hoy vigente Decreto 64/2005 exige, en su Disposición Adicional Primera, una delegación expresa en el Consejero que el anterior omitía, y que, además, refiere tal delegación a las modificaciones y actualizaciones de las condiciones y requisitos técnicos de las máquinas, y no a su fijación por primera vez; en tanto que de su Disposición Adicional Quinta se infiere que la competencia para esto último corresponde al Gobierno de La Rioja. Todo ello avala suficientemente y sin duda alguna la opción finalmente seguida de proponer que la norma reglamentaria proyectada sea aprobada por el Consejo de Gobierno y adopte la forma de Decreto.

Por lo demás, los únicos problemas que, a nuestro juicio, presenta la norma reglamentaria proyectada se refieren a su concordancia, ya que no con la Ley 5/1999 del Juego de La Rioja (y las ulteriores que modificaron ésta en aspectos puntuales), con el Reglamento de Máquinas de Juego, aprobado por Decreto 64/2005. La Dirección General de los Servicios Jurídicos señala acertadamente en su informe las discordancias existentes entre uno y otro texto, algunas de las cuales han sido corregidas en el último borrador —bien modificando la norma proyectada, bien el Decreto 64/2005— mientras que otras se mantienen por las razones que explicita la Secretaria General Técnica de la Consejería de Hacienda y Empleo en su informe de 1 de marzo de 2006.

Tras las correcciones de ambos textos, queda como discordancia relevante la relativa a la posibilidad de que las máquinas de tipo “B” puedan interconectarse, en cuyo caso cabe que otorguen un premio de entre 600 y 2000 veces superior al precio de la partida (art. 4), siendo así que el Reglamento de Máquinas de Juego pone un límite en el premio que pueden otorgar la Máquinas de tipo “B” de 600 veces el precio de la partida (art. 6). Además, el art. 7 del Reglamento de Máquinas de Juego prohíbe la interconexión entre máquinas de tipo “B” especiales y limita su premio a 1.000 veces el precio de la apuesta.

Ante esta última circunstancia, la norma proyectada opta por modificar el citado artículo 7 del Reglamento de Máquinas de Juego sustituyendo la prohibición por una autorización expresa y elevando el límite del premio a 2.000 veces el precio de la apuesta. La primera objeción, en cambio, no provoca cambio alguno en ninguna de las dos normas, lo que se justifica en el informe de la Secretaria General Técnica porque *“la instalación de este dispositivo informático de interconexión hace que se conceda un premio extra, y este*

no sale de ninguna de las máquinas interconectadas, sino que lo entrega el encargado del local”, lo cual —se dice— “sucede en todas las Comunidades Autónomas y no se vulnera en absoluto la restricción de los premios de máquinas” de este tipo, pudiéndose comprobar que “se trata de un premio distinto y complementario por el hecho de que el citado artículo 4 (de la norma proyectada, que por cierto limita el premio de estas máquinas a 400 veces el precio de la apuesta, por debajo de las 600 veces permitidas) ya estipula que este premio no puede disminuir el porcentaje de devolución de apuestas de cada una de las máquinas interconectadas”.

A nuestro juicio, la resolución del problema apuntado aparece desenfocada. Por supuesto, el Reglamento General de Máquinas de Juego, aprobado por el Decreto 64/2005, puede ser modificado a través del Decreto que se proyecta, ya que se trata de normas del mismo rango. Sin embargo —y como hemos apuntado a propósito del análisis de si es o no en este caso preceptivo el dictamen del Consejo Económico y Social de La Rioja— no puede olvidarse que el objeto de la norma que ahora se proyecta, según resulta con claridad de su artículo 1.º y de los restantes 9 artículos que forman el cuerpo del proyecto de Decreto, dirige su regulación única y exclusivamente al establecimiento de los requisitos o especificaciones técnicas de fabricación que deben cumplir las máquinas de juego para que puedan homologarse en orden a su inscripción en el Registro General del Juego y a la consiguiente autorización para su instalación y uso para jugar en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de La Rioja, sin que pueda interpretarse que la posibilidad técnica de que otorguen mayores premios que los permitidos en el Reglamento General de Juego de La Rioja permita que los mismos se otorguen efectivamente (del mismo modo, permítasenos el ejemplo, que la autorización de fabricar automóviles que alcancen una velocidad superior a la permitida no faculta para superar ésta, por más que aquella autorización y esta prohibición figuraran eventualmente en normas del mismo rango). Se trata, en definitiva, de que el ámbito de aplicación y la finalidad de una y otra norma han de considerarse diversas, de modo que, para que la norma proyectada incida en la cuantía permitida de los premios es necesario modificar expresamente la norma que se ocupa de esto último, que es única y exclusivamente, en desarrollo de la Ley 5/1999, el Reglamento de Máquinas de Juego. Las prescripciones puramente técnicas de fabricación contenidas en la norma sometida a nuestro dictamen, aunque ésta tenga el mismo rango que la que aprobó este último Reglamento, no podrían modificar ni completar las prescripciones de éste.

La consecuencia que se infiere de lo anterior es, a nuestro juicio, la de que, una vez que se apruebe la norma proyectada, la posibilidad de interconexión de las máquinas de juego de tipo “B” y de que otorguen un premio de hasta 2000 veces el precio de la partida es referible únicamente a las especiales para salas de juego reguladas en el art. 7 del Reglamento de Máquinas de Juego en la modificación resultante de la Disposición Adicional Tercera de aquélla. Si se considera oportuno autorizar la interconexión de las máquinas de tipo “B” no especiales y permitir un premio de hasta 2000 veces el precio de

la partida, aun cuando dicho premio no lo otorgue la máquina, entendemos insuficientes las previsiones contenidas en lo que son unas puras prescripciones técnicas de homologación o autorización de dispositivos, de modo que sería necesario modificar el Reglamento de Máquinas de Juego. Esto mismo sucede, a nuestro entender, con las disposiciones del artículo 8, sobre interconexión de las máquinas de tipo “C”, cuyo tenor excede del contenido del Decreto que enuncia su artículo 1.º

Por todo ello, y para evitar que sufra, cuando no los principios de legalidad y jerarquía normativa, el de seguridad jurídica, recomendamos vivamente que este tipo de disposiciones sustantivas que inciden directamente sobre las actividades de juego y premios autorizados, y no sólo sobre los requisitos técnicos exigidos para la homologación de las máquinas y demás dispositivos, se articulen como modificaciones del Reglamento de Máquinas de Juego aprobado por el Decreto 64/2005.

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, sin perjuicio de las observaciones contenidas en el Cuarto de los Fundamentos Jurídicos de este dictamen, que hacen aconsejable que las prescripciones en él aludidas se articulen como modificaciones al Reglamento de Máquinas de Juego aprobado por Decreto 64/2005.

Tercera

En cuanto la norma proyectada contiene prescripciones sustantivas sobre la actividad de juego realizado con máquinas de tipo “B” y “C”, debe ser dictaminado por el Consejo Económico y Social de La Rioja.

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