

En Logroño, a 20 de noviembre de 2000, el Consejo Consultivo de la Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, don Ignacio Granado Hijelmo, y de los Consejeros don Antonio Fanlo Loras, don Joaquín Espert Pérez-Caballero, don Jesús Zueco Ruiz, y don Pedro de Pablo Contreras, siendo ponente este último, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

57/00

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Economía y Hacienda, sobre el proyecto de Decreto por el que se planifican los juegos y apuestas en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

La Consejería de Economía y Hacienda remite para dictamen sobre el Proyecto de Decreto por el que se planifican los juegos y apuestas en la Comunidad Autónoma de La Rioja. En el expediente remitido consta, junto con el texto del Proyecto de Reglamento y su Memoria justificativa, el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, así como las alegaciones formuladas por la Jefatura Superior de Policía de Logroño, la Asociación Riojana de J. A., la Asociación Riojana D. C. y C., la Asociación Nacional (Anesar), la Federación de Asociaciones (Famar), la Asociación para el E. D. R L. del juego, la ONCE, la Subdirección General de Estudios y Relaciones Institucionales del Ministerio del Interior, diversas empresas titulares de Salones de Bingo en La Rioja y, por último, ASEMAR Rioja.

Antecedentes de la consulta

Primero

Mediante escrito de fecha 25 de octubre de 2000, que tuvo entrada en este Consejo Consultivo el 27 del mismo mes y año, el Excmo. Sr. Consejero de Economía y Hacienda del Gobierno de La Rioja remitió el expediente solicitando la emisión del correspondiente dictamen.

Segundo

Por escrito de 2 de noviembre de 2000, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja acusó recibo, en nombre del mismo, de la solicitud de dictamen y declaró provisionalmente la competencia del Consejo para dictaminar el asunto.

Tercero

Designando 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 8.4.C) del Reglamento del Consejo Consultivo de La Rioja, aprobado por Decreto 33/1996, de 7 de junio, establece que *«habrá de recabarse el dictamen del Consejo Consultivo, salvo que se solicite del Consejo de Estado»*, en relación con los *«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»*. Habida cuenta la naturaleza del Proyecto de Decreto por el que se planifican los juegos y apuestas en la Comunidad Autónoma de La Rioja, que se dicta en desarrollo del art. 9 de la Ley autonómica 5/1999, de 13 de abril, Reguladora de los Juegos y Apuestas,

resulta clara la aplicación del citado precepto de nuestro Reglamento 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, la Memoria del Anteproyecto de Reglamento, suscrita por la Directora General de Tributos, cumple escrupulosamente con el referido precepto legal, cuyas prescripciones, por lo demás, son atendidas igualmente por la *"Memoria Justificativa de la Sección de Normativa y Asistencia Jurídica de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía y Hacienda"*, también remitida a este Consejo Consultivo. Es de destacar, en particular, que la primera de estas Memorias contempla adecuadamente las observaciones hechas al anteproyecto por los órganos y entidades consultadas en el trámite de audiencia corporativa; extremo éste sobre el que, de otro lado, obra en el expediente, con carácter previo, una valoración pormenorizada, elaborada por el responsable del área administrativa de juego.

B) Memoria económica.

Carece el Proyecto de Decreto de la Memoria económica exigida por la Ley 3/1995. Sin embargo, ello se justifica adecuadamente en la Memoria del Anteproyecto suscrita por la Directora General de Tributos, en el que se afirma que el mismo *"no supone incremento económico alguno, por su carácter regulador de la actividad, ya que no establece medidas que representen cambios organizativos u otras reformas que conlleven costes para medio personales o materiales"*.

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.

Ello no obstante, el Decreto que se proyecta, al regular *ex novo* una materia que, con anterioridad, carecía de toda disciplina (al menos procedente de la Comunidad Autónoma de La Rioja), hace innecesaria, en este caso, tal tabla de derogaciones y vigencias. De hecho, como se dice en la Memoria justificativa del Anteproyecto, *"la aprobación del Decreto por el que se planifican los juegos y apuestas en la Comunidad Autónoma de La Rioja no afecta a ninguna disposición (...), puesto que las medidas que se incluyen, o no constituyen variaciones de los reglamentos existentes (el de máquinas de juego, bingo acumulado), o no se han aprobado en el momento actual (casinos de juego, juego del bingo, rifas, tómbolas y combinaciones aleatorias, apuestas deportivas)"*.

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 de la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

Obra en el expediente el preceptivo informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, que fue emitido con fecha 9 de octubre de 2000.

Al no estar comprendido en su ámbito de aplicación, no se ha solicitado en este caso

el informe del Servicio de Información, Calidad y Evaluación (SICE), a que se refiere el art. 28 del Decreto 58/1997, de 30 de diciembre, sobre información, calidad, evaluación e inspección de los servicios.

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, en su vigente redacción de 1999, 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 23/1997 (Fundamento Jurídico tercero) y 10/1998 (Fundamento Jurídico tercero).

Cuarto

Observaciones concretas al texto del Reglamento proyectado.

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, en nuestro criterio, hay motivos para pensar que el Decreto proyectado no cumple de modo adecuado la función que le asigna el artículo 9.d) de la citada Ley 5/1999, que aquél pretende desarrollar. Según este precepto legal, corresponde al Gobierno de La Rioja *"la planificación del juego dentro de la Comunidad Autónoma"*, y en dicha planificación *"se fijarán los criterios objetivos por los que se regirán las concesiones de las autorizaciones para la explotación y práctica de los juegos y apuestas"*.

A nuestro entender, la indicada última frase de la citada norma legal significa que, en esta materia, las autorizaciones administrativas pertinentes se configuran como esencialmente regladas, y que el Gobierno de La Rioja, al llevar a cabo la referida planificación, ha de establecer necesariamente la reglamentación de las mismas, fijando los oportunos criterios objetivos cuya concurrencia en los solicitantes -o cuyo mayor grado de concurrencia, en su caso- determinará su concesión.

Siendo ello así, entendemos que el Proyecto de Decreto se queda corto: que no hay en

él una precisa determinación de esos criterios objetivos que han de convertirse en ley, en cada caso, del procedimiento de concesión de la autorización de que se trate.

Esto no determina la invalidez de la norma proyectada; pero podría determinar la de las autorizaciones que en su día se concedan, si se estima que las mismas han sido otorgadas sin que se hubieran fijado previamente, por el Gobierno de La Rioja, los criterios objetivos que demanda el art. 9.d) de la Ley 5/1999.

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 último de los fundamentos jurídicos de este dictamen.

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