

En Logroño, a 4 de diciembre de 2012, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

63/12

Correspondiente a la consulta formulada por la Excm^a. Sra. Consejera de Administración Pública y Hacienda, en relación con el Proyecto de Decreto por el que se modifica el catálogo de juegos y apuestas de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

La Consejería de Hacienda del Gobierno de La Rioja ha elaborado el referido Proyecto de Decreto, que modifica, por segunda vez, el Decreto 4/2001, de 26 de enero, por el que se aprobó el Catálogo de juegos y apuestas de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Éste último fue dictado en ejercicio de la facultad de desarrollo normativo y ejecución conferida al Gobierno de La Rioja por la Disposición Final Primera de la Ley 5/1999, de 13 de abril, reguladora del Juego y Apuestas.

Según la parte expositiva del Proyecto remitido a este Consejo, la norma proyectada pretende la introducción de tres nuevas variedades de póquer de contrapartida, aquella modalidad de juego de naipes cuyos participantes apuestan contra la combinación del casino de juego, denominadas *Texas hold'em bonus póker*, *Texas póquer de contrapartida* y *Póquer de cuatro cartas*.

La principal finalidad de esta ampliación en la oferta de juegos de póquer es atender a la demanda de la mercantil autorizada para la explotación de juegos de casino, en un periodo de especiales dificultades para el sector, con el objetivo de conservar o atraer

nuevos clientes interesados en las nuevas ofertas de ocio, en el ámbito de los juegos de azar por dinero, incorporando nuevas variantes de póquer que ya han sido implantadas con éxito en otras Comunidades Autónomas.

De este modo, pretenden autorizarse los legítimos intereses de la entidad autorizada, cuya solicitud adquiere mayor fundamento ante la actual coyuntura económica, y el necesario control por parte de los poderes públicos de la actividad económica del juego, abogando por la protección de los grupos sociales más vulnerables y la prevención de las posibles repercusiones negativas de su uso abusivo.

Asimismo, se pretende *“adaptar la clasificación de las máquinas de juego establecida en el Catálogo de Juegos y Apuestas a la tipología de las máquinas previstas en la Ley 5/1999, de 13 de abril”*, conforme a lo establecido en la Ley de medidas fiscales y administrativas para el año 2013; posibilitar la *“interconexión de máquinas en los establecimientos de hostelería”* y *“mejorar la redacción del juego de bingo en relación con la utilización de cartones virtuales a través de las máquinas auxiliares”*.

El procedimiento se ha iniciado mediante Resolución de la Directora General de Tributos, a la que acompaña: i) el borrador inicial del Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 4/2001; ii) la documentación justificativa del cumplimiento de los trámites de audiencia corporativa e información pública; iii) el Proyecto de Decreto tras el trámite de audiencia corporativa; iv) una Memoria, firmada por la propia Directora General de Tributos, a la que acompaña una sucinta Memoria económica; v) la Diligencia de formación del expediente, firmada por la Secretaría General Técnica; y vi) una segunda Memoria de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda.

A dicha documentación se han incorporado: i) el oficio solicitando el informe de La Dirección General de los Servicios Jurídicos; ii) el texto del propio informe; iii) y la Memoria de Tramitación de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 23 de noviembre de 2012 registrado de entrada en este Consejo el siguiente día 27 del mismo mes y año, la Excm. Sra. Consejera de Administración Pública y Hacienda 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 27 de noviembre de 2012, registrado de salida el siguiente 28, 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 a la Consejera señalada 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 cuyo contenido reitera el artículo 12.2.C) del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

En el presente caso, la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo no plantea ningún genero de dudas, dado que el Proyecto de reglamento sometido a nuestra consideración se dicta en desarrollo y aplicación de la Ley 5/1999, de 13 de abril, reguladora del Juego y Apuestas, cuya Disposición Final Primera faculta al Gobierno de La Rioja para dictar las disposiciones reglamentarias de desarrollo y ejecución de dicha Ley.

En cuanto al ámbito de este dictamen, según hemos manifestado en reiteradas ocasiones y teniendo en cuenta lo dispuesto en nuestra Ley reguladora, procede un *juicio de estatutoriedad*, examinando la adecuación del texto 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 el que se inserta, así como un *juicio de legalidad*, esto es, sobre la adecuación de la norma reglamentaria proyectada a la Ley que le sirve de cobertura y del consiguiente respeto del *principio de jerarquía normativa*, para, de este modo, evitar, mediante este control previo de legalidad, que la

norma proyectada pueda quedar incurso en alguno de los vicios de nulidad de pleno Derecho expresados en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LPAC).

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.

Es, por ello, necesario examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 33 a 41 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que son los siguientes:

A) Resolución de inicio del expediente.

En el expediente remitido a este Consejo consta la Resolución de la Directora General de Tributos, de la Consejería de Hacienda, de fecha 4 de junio de 2012, por la que resuelve iniciar la tramitación del Proyecto de Decreto referido. La Resolución de inicio del procedimiento debe atenerse, en cuanto a competencia para dictarla, contenido y estructura formal, a lo dispuesto en el art. 33 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, a cuyo tenor el procedimiento se iniciará mediante Resolución del *“organo administrativo competente por razón de la materia”* (apartado 1) y *“expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que en su caso deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida”* (apartado 2).

La competencia de la Dirección General de Tributos para dictar esta Resolución de inicio está claramente conferida en el art. 9.2.8, m) del Decreto 46/2011, de 6 de julio, que le asigna la gestión en materia de casinos, juegos y apuestas.

En cuanto a su contenido, la citada Resolución cumple las prescripciones legales, al indicar las normas legales que desarrolla, el fundamento jurídico de la competencia ejercida y, finalmente, el objeto y finalidad de la norma cuyo procedimiento de elaboración se inicia.

B) Elaboración del borrador inicial, Memoria justificativa y, en su caso, Memoria económica.

De conformidad con el art. 34 de la Ley 4/2006, consta en el expediente un borrador inicial del Decreto, debidamente datado. Consta asimismo, una Memoria justificativa, que hace referencia a la base legal (“antecedentes y marco normativo”) de la propuesta de Decreto, la justificación normativa, causal y circunstancial del mismo; así como a su estructura y contenido de las modificaciones (adiciones) propuestas, con expresa mención de la inclusión de nuevos juegos y la necesidad de modificación de los elementos del juego del bingo y de la adaptación de las máquinas de juego para adaptarse a la Ley 5/1999. Especifica las consultas facultativas efectuadas y las alegaciones formuladas, así como otros datos del proceso de elaboración de la norma proyectada. Contiene una relación de disposiciones afectadas y tabla de vigencias.

La Memoria económica expresamente indica que: *“el presente Proyecto no supone un específico incremento o gasto económico por su carácter regulador de la actividad, ya que no establece medidas que representen cambios organizativos u otras reformas que conlleven costes para medios personales o materiales”*. En todo caso, -continúa la Memoria- las modificaciones que se incorporan al Catálogo, censo definidor y juegos de apuestas, deberán incluirse en el Reglamento específico de cada juego y será entonces cuando se apruebe el régimen autorizatorio y las consecuencias económicas que pudieran derivarse de tales cambios.

C) Anteproyecto del reglamento.

En el expediente que nos ha sido remitido, consta una Diligencia de la Secretaría General Técnica, de 8 de noviembre de 2012, que -a la vista de la Resolución de la Directora General de Tributos, por la que se acuerda iniciar el procedimiento para la elaboración del Decreto; del borrador inicial del Decreto; de la documentación justificativa del cumplimiento de los trámites de audiencia corporativa y de información pública; de la Memoria justificativa de la Dirección General de Tributos; y del borrador del Proyecto de Decreto- resuelve *“declarar formado el expediente de tramitación del Anteproyecto de Decreto...”*; documento que cabe entender cumplimentado en el plano formal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley 4/2005.

D) Trámite de audiencia.

En la Memoria justificativa inicial, se incorporan los trámites y resultados en cuanto al trámite de audiencia de los interesados, contemplado en el art. 36 de la citada Ley.

En consonancia con la documentación obrante en el expediente, consta en ella que el Proyecto fue sometido a información pública mediante la Resolución num. 937, de 9 de julio de 2012, de la Consejera de Administración Pública y Hacienda (BOR, nº 98, pág.

8895, de 10 de agosto. El texto estuvo a disposición de los interesados durante el periodo de 20 días hábiles, a partir del siguiente a la publicación de la Resolución, en la Dirección General de Tributos, cuya dirección postal y electrónica se reproduce.

Asimismo, el Anteproyecto de modificación del Decreto 4/2001 fue remitido a la Asociación de Hostelería Riojana (ARBACARES), Asociaciones de consumidores y usuarios (ACIR, AICUR, FER, ARCCO-FACUA RIOJA, INFORMACU-RIOJA, UCR), Asociaciones sectoriales de juego (COFAR, ACJA), tanto de casinos (AECJ), bingos (AEBR, CEJ), máquinas recreativas y de azar (ASEMAR; FACOMARE, FEMARA) y salones (ANESAR, ARESAREMA), así como a la Asociación Riojana de Jugadores de Azar en rehabilitación (ARJA).

La empresa titular del Casino de juego de Logroño, Electra Rioja Gran Casino, S.A., había propuesto con anterioridad la incorporación de las tres variedades de póquer incluidas en el proyecto de modificación del catálogo de Juegos y Apuestas y la Asociación Riojana de Empresarios de Salones de juego presentó un escrito de alegaciones y propuestas que ya habían sido manifestadas en otros escritos anteriores y reuniones, que han sido aceptadas para su introducción en el texto proyectado. La Asociación Riojana de Empresarios del juego de Bingo había trasladado con anterioridad el cambio de redacción de las máquinas auxiliares, así como la posibilidad de elaboración de cartones por otras empresas. Todas estas propuestas se incorporaron al texto proyectado, en la versión elaborada tras el trámite de audiencia, que se incorpora al expediente administrativo.

Por tanto, el trámite de audiencia ha sido debidamente cumplimentado.

E) Informes y dictámenes preceptivos.

De acuerdo con lo establecido en el art 39 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, deben incorporarse al expediente los informes y dictámenes de los órganos consultivos, previstos en las normas reguladoras aplicables.

No es necesario el Informe de la Comisión de Juego, a que se refiere el artículo 11 de la Ley 5/1999, de 13 de abril, de Juegos y Apuestas que, como indican los Servicios Jurídicos, tiene carácter facultativo; sin perjuicio de las aclaraciones que, a mayor abundamiento, realiza la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Pública en la Memoria de tramitación (Memoria final).

Consta, asimismo, el preceptivo informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, que debe solicitarse -dispone el art. 39.3 Ley 4/2005-, *“una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes”*, como así se ha hecho al ser éste de fecha 20 de noviembre de 2012.

El dictamen del Consejo Consultivo es preceptivo, conforme al artículo 11.c) de la Ley reguladora de dicho órgano, al tratarse de un reglamento ejecutivo que se dicta en desarrollo y aplicación de la Ley 5/1999

F) Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Este trámite, viene regulado en el artículo 40 de la Ley 4/2005, y se ha cumplido. La Memoria final de la Secretaría General Técnica, que se incluye en el expediente administrativo, con fecha 23 de noviembre de 2012 da cuenta de los antecedentes, del contenido del Decreto, la tabla de derogaciones y vigencias, el contenido económico, el procedimiento, los trámites practicados y su resultado, al tiempo que se hace mención expresa de las modificaciones propuestas, las modificaciones introducidas como consecuencia de las observaciones, alegaciones e informes incorporados, con exposición motivada de las que han sido rechazadas, que expresamente exige el citado precepto.

Tercero

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

La norma reglamentaria proyectada encuentra adecuada cobertura en el vigente Estatuto de Autonomía de la Rioja (EAR 99), cuyo art. 8.1.10 establece que: corresponde a la Comunidad Autónoma de La Rioja la competencia exclusiva en materia de: casinos, juegos y apuestas, con la única exclusión de las Apuestas Deportivo Benéficas.

De otra parte, las normas habilitadoras son, como se ha dicho, la Ley 5/1999, de 13 de abril, de Juegos y Apuestas, que fue desarrollada por el Decreto 4/2001, de 26 de enero, por el que se aprueba el Catálogo de juegos y apuestas de la Comunidad Autónoma, norma que pretende ser modificada, por segunda vez, mediante el Decreto que se informa.

Por tanto, dado que esta norma viene a desarrollar una de las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma, cabe afirmar que existe título competencial y cobertura suficiente para dictar el Decreto informado.

Cuarto

Observaciones concretas al texto del reglamento proyectado.

El contenido de la norma proyectada incluye nuevas modalidades y variedades de póquer en el Catálogo de juegos y apuestas contenido en el Decreto 4/2001, de 26 de enero, por el que se aprueba el catálogo de juegos y apuestas, al tiempo que se mejora la

redacción del juego del Bingo, en lo relativo a las máquinas auxiliares de bingo para la utilización de cartones físicos y electrónicos y la previsión de interconexión de máquinas de juego entre los distintos locales autorizados.

Para ello, en el Texto del Decreto 4/2001, de 26 de enero, se introducen las siguientes modificaciones:

- Las nuevas modalidades de póquer, *Texas hold'em bonus póker*, *Texas póquer de contrapartida* y *Póquer de cuatro cartas*, se incorporan al índice del Anexo Único, en el punto 11, apartados III, IV y V, al tiempo que se modifica el artículo 1, *Catálogo de Juegos y apuestas*, que las recoge en el punto 11, *Póquer de contrapartida*.
- Se incorpora el párrafo 11 F), en el subapartado 1, *Posibilidades de juego*, del apartado 5, *Reglas de juego*, del epígrafe 03, *Black-Jack o Veintiuno*, del artículo 2, *Juegos de casinos de juego*. En él, se regula la apuesta *Mayor o menos de 13*.
- Se añade la nueva variedad *Texas hold'em bonus póker* en el epígrafe 11, *Póquer de contrapartida*, del artículo 2, *Juegos de casinos de juego*, con la correspondiente regulación de su denominación, elementos de juego, personal, jugadores, reglas de juego, máximos y mínimos de apuestas y desarrollo del juego.
- Se añade la nueva variedad *Texas póquer de contrapartida* en el epígrafe 11, *Póquer de contrapartida*, en el artículo 2, *Juegos de casinos de juego*, regulándose, con la misma sistemática que la modalidad anterior su denominación, elementos de juego, personal, jugadores, reglas de juego, máximos y mínimos de apuestas y desarrollo del juego.
- Se añade la nueva variedad *Póquer de cuatro cartas* en el epígrafe 11, *Póquer de contrapartida*, en el artículo 2, *Juegos de casinos de juego*, y se regula, con idéntica sistemática que las modalidades anteriores, su denominación, elementos de juego, personal, jugadores, reglas de juego, máximos y mínimos de apuestas y desarrollo del juego.
- Se añade un nuevo subapartado 3 en el apartado V, *Póquer descubierto en la variante Hold'em*, en el epígrafe 12, *Póquer de círculo*, del artículo 2, *Juegos de casinos de juego*, en el que se establecen premios adicionales.

- Se da nueva redacción a los párrafos a) y b) del subapartado 1, *Cartones*, del apartado 2, *Elementos*, del artículo 3, *Juego del Bingo*, regulando la fabricación y expedición de los cartones utilizados para el desarrollo de este juego tanto en soportes físicos o virtuales.
- Se modifica la redacción de los párrafos a) y d) del subapartado 2, *Máquinas auxiliares*, del apartado 2, *Elementos*, del artículo 3, *Juego del Bingo*, para facilitar a los jugadores la utilización de máquinas auxiliares en el desarrollo de dicho juego.
- Se altera la redacción a los subapartados 3 y 5 del apartado 2, *Clasificación*, del artículo 4, *Máquinas de juego*, regulando las máquinas tipo “B” o recreativas con premio y tipo “C” o de azar.
- Se da nueva redacción al subapartado 1 del apartado 2, *Clasificación*, del artículo 5, *Apuestas*, clasificando las apuestas como *internas* y *externas*.

El texto sometido a nuestra consideración se ha conformado tras recoger las observaciones efectuadas en los sucesivos informes emitidos en el *iter* procedimental, al acogerse las modificaciones introducidas como consecuencia del contenido de los documentos e informes resultantes de los trámites de audiencia, información pública e informes preceptivos, tras una exposición motivada de las mismas realizada en la Memoria de tramitación y de cómo todas ellas han sido incorporadas al texto dictaminado.

Siendo ello así, este Consejo no tiene objeciones que formular al texto sometido a su Dictamen. Tan sólo recordar la conveniencia, siguiendo la regla 54 del apartado i) de las Directrices de Técnica normativa, de dictar una norma completa de sustitución, cuando se trata de modificaciones muy extensas; lo que contribuiría a mejorar la lectura e integración del texto definitivo; si bien, en el caso que nos ocupa la modificación afecta a escasos preceptos.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada al amparo del artículo 8.1.10 del Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR'99).

Segunda

Se han respetado todos los trámites procedimentales que, para la elaboración de reglamentos, exigen los artículos 33 a 42 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Tercera

El Anteproyecto de Decreto se ajusta al ordenamiento jurídico.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero