

En Logroño, a 15 de diciembre de 2008, 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<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Carmen Ortiz Lallana, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**158/08**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Salud, en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 4/2001, de 26 de enero, por el que se aprueba el Catálogo de juegos y apuestas de la Comunidad Autónoma de La Rioja.*

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Único**

Por la Consejería de Hacienda del Gobierno de La Rioja se ha elaborado el referido Proyecto de Decreto , por el que se modifica el Decreto 4/2001, de 26 de enero, por el que se aprueba el Catálogo de juegos y apuestas de la Comunidad Autónoma de La Rioja”. Este último fue dictado en ejercicio de la facultad 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, para dictar las disposiciones reglamentarias de desarrollo y ejecución de lo establecido en la citada Ley.

Según la parte expositiva del Proyecto remitido a este Consejo, la norma proyectada pretende actualizar el Catálogo de juegos y apuestas a las nuevas prácticas de juego introducidas en el país y cohonestar el Decreto con la reforma operada en la Ley 5/1999, de 13 de abril, por la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2008, que introdujo las máquinas tipo “D” o especiales para el juego del Bingo. No obstante, conserva la misma estructura originaria.

El procedimiento se ha iniciado mediante *Resolución de la Directora General de Tributos*, de 10 de marzo de 2008, a la que acompaña el *borrador inicial del Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 4/2001*, la *documentación justificativa del cumplimiento de los trámites de audiencia e información pública y las alegaciones y*

*sugerencias recibidas*, así como una “*Memoria sobre el Proyecto de modificación del Decreto 2/2001, de 26 de enero, por el que se aprueba el Catálogo de juegos y apuestas de la Comunidad Autónoma de La Rioja*”, firmada por la propia Directora General de Tributos, a la que acompaña una sucinta *Memoria Económica*, la *Diligencia de formación del expediente*, firmada por la Secretaria General Técnica y una *Segunda “Memoria de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda”*. A dicha documentación se han incorporado las siguientes actuaciones e informes:

1. Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 4/2001, de 26 de enero, por el que se aprueba el Catálogo de juegos y apuestas de La Comunidad Autónoma de La Rioja (Versión enviada a la DGSJ).
2. Informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, de 15 de octubre de 2008.
3. Memoria de la Secretaría General Técnica de Hacienda, de 17 de octubre de 2008.
4. Dictamen del Consejo Económico y Social sobre el Proyecto de Decreto, de 28 de noviembre de 2008.
5. Memoria de La Secretaría General Técnica de Hacienda, de 28 de noviembre de 2008.
6. Tercer Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 4/2001.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito de 28 de noviembre de 2008, registrado de entrada en este Consejo el 2 de diciembre de 2008, el Excmo. Sr. Consejero de 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 2 de diciembre de 2008, registrado de salida el 2 de diciembre de 2008, 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 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 género 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, LRJ-PAC).

### **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 10 de marzo de 2008, 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. 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).

En el presente caso, hemos de señalar que el art. 6.1.4 del Decreto 84/2007, de 20 de julio, atribuye a los Directores Generales la competencia para dictar la “*resolución de inicio de la tramitación de las disposiciones de carácter general referidas a materias propias de la Dirección General*”. Y, de conformidad con el artículo 6.2.5.o) del Decreto 40/2007, de 13 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y sus funciones, en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, es competencia de la Dirección General de Tributos “*La gestión y propuesta en materia de casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo Benéficas*”.

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 una nueva ordenación de las máquinas de juego para 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 autorizador 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 6 de octubre de 2008, 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 (pás 26 a 140), consta en ella que el Proyecto fue sometido a información pública mediante la Resolución de 28 de abril de 2008, del Consejero de Hacienda (BOR, nº 69, pág. 3606, de 24 de mayo. 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, OMIC Logroño, 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).

Tanto la empresa titular del Casino de juego de Logroño, Electra Rioja Gran Casino, S.A., como la Asociación Española de Casinos de Juego (EACJ) presentaron sendas alegaciones con idénticas propuestas de carácter técnico y descriptivo, que han sido aceptadas para su introducción en el texto proyectado. La Asociación de Empresas de Bingos de La Rioja formuló una serie de alegaciones, de las que tan sólo la relativa a las salas periféricas de Bingo no ha sido aceptada, por entender que debe formar parte del reglamento del juego de Bingo.

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.

Consta en el expediente el preceptivo informe del Consejo Económico y Social, dando cumplimiento a la Ley 6/1997, de 18 de julio, reguladora de dicho órgano, sin que sea 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 tiene carácter facultativo.

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. En todo caso, es rechazable que, en la fórmula promulgatoria que se recoge al final de la Parte expositiva del último borrador, no aparezca consignada mención a este último, bajo la fórmula “*oido/conforme del Consejo Consultivo*” (pág 213), como se hace en el segundo Proyecto de Decreto (versión enviada a la DJSJ) (pág155).

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*”.

El espíritu que recoge esta previsión no es otro que la intervención de la Dirección General de los Servicios Jurídicos se produzca en la fase final, inmediatamente anterior a la redacción de la Memoria final y del Anteproyecto que se someterá –cuando proceda- a dictamen de este Consejo Consultivo. En el presente caso, el informe de los Servicios Jurídicos es de fecha 15 de octubre de 2008, esto es, una vez que se han cumplimentado todos los trámites y antes de los dictámenes consultivos que resulten necesarios en cada caso, como señala la Ley 4/2005.

## **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, 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 Estatuto de Autonomía de la Rioja, aprobado por la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, cuyo artículo 8.1 indica que: *"corresponde a la Comunidad Autónoma de La Rioja la competencia exclusiva en las siguientes materias: 10ª. La competencia 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 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, así como los juegos y apuestas de carácter tradicional 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 adapta el Decreto a la reforma operada en la Ley 5/1999, de 13 de abril, por la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2008, que introdujo las máquinas tipo "D" o especiales para el juego del Bingo.

En el artículo 1, añade los epígrafes 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 18 al artículo 2º, relativo al juego del póquer, del Decreto 4/2001, de 26 de enero, . El artículo 2 da nueva redacción al artículo 3º, apartados 3 y 4 de este último. El artículo 3 da nueva redacción al apartado 2 del artículo 4, y el artículo 4 redacta nuevamente el artículo 10. Incluye asimismo, una Disposición Derogatoria y una Final. No obstante, conserva la misma estructura originaria.

Se ha ido conformando progresivamente tras recoger las observaciones efectuadas en los sucesivos informes emitidos en el *iter* procedimental, al acogerse en el texto del Anteproyecto las modificaciones introducidas como consecuencia del contenido de los documentos e informes resultantes de los trámites de audiencia, información pública e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido motivadas.

Siendo ello así, a este Consejo únicamente le resta por efectuar recomendaciones de tipo formal: de una parte, la necesidad de hacer constar en el Texto el “*oído/conforme*”, una vez evacuado el informe de este Consejo Consultivo, como recuerda el Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos y ya mencionamos, a propósito de este último. En la fórmula promulgatoria que se recoge al final de la Parte expositiva del último borrador no aparece consignada mención a la fórmula “oído/conforme del Consejo Consultivo” (pág 213), que sí se incluye en el segundo Proyecto de Decreto (versión enviada a la DJSJ) (pág155).

De otra parte, 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, según se ha dicho, y se trata mas bien de un texto que adiciona disposiciones a las existentes, que de un texto propiamente modificador.

## **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 “Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 4/2001, de 26 de enero, por el que se aprueba el catálogo de juegos y apuestas de la Comunidad Autónoma de La Rioja” 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