

En Logroño, a 20 de enero de 2017, 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. Pedro M^a Prusén de Blas, Don José Luis Jiménez Losantos, D. Enrique de la Iglesia Palacios y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

5/17

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Administración Pública y Hacienda, sobre el *Anteproyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 7/2009, de 2 de octubre, que aprobó el Reglamento del juego del bingo de la Comunidad Autónoma de La Rioja.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El Consejero de Administración Pública y Hacienda del Gobierno de La Rioja, remite, para dictamen, el citado Anteproyecto de Decreto, que incluye la siguiente documentación:

- Resolución de inicio de procedimiento de elaboración de proyecto de Decreto, de 4 de mayo de 2016, de la Directora General de Tributos.
- Borrador inicial del Anteproyecto, de 12 de mayo, de la misma Dirección General.
- Resolución, de 17 de mayo, del Consejero de Administración Pública y Hacienda, por la que se somete a información pública el texto del Anteproyecto de Decreto.
- Publicación de esta Resolución en el BOR núm. 58, de 20 de mayo de 2016.
- Trámite de audiencia corporativa, de 11 de mayo de 2016.
- Alegaciones de la Asociación de Empresarios de Bingo de La Rioja, de 9 de junio de 2016.
- Alegaciones de la Confederación Española de Organizaciones de Empresarios del Juego de Bingo, de 23 de junio de 2016.

- Memoria justificativa común, de la Dirección General de Tributos, de 26 de septiembre de 2016.
- Anteproyecto de Decreto tras alegaciones.
- Oficio de remisión del expediente a la Secretaría General Técnica, de 6 de octubre de 2016.
- Diligencia de formación del expediente, de la Secretaría General Técnica, de 11 de octubre de 2016.
- Memoria inicial, de la Secretaría General Técnica, de 13 de octubre de 2016.
- Oficio de petición de informe a la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de 13 de octubre de 2016.
- Informe, de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de 27 de octubre de 2016.
- Versión del Anteproyecto tras el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos.
- Memoria final, de la Secretaría General Técnica, de 9 de diciembre de 2016.

En el expediente remitido a este Consejo, se incluye documentación que no afecta al Anteproyecto de Decreto, sino a una Orden de la Consejería por la que se desarrolla la regulación de la modalidad del *Bingo electrónico* en la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR), que se dictará tras la aprobación, en su caso, del Decreto.

Al solicitarnos consulta exclusivamente sobre el Anteproyecto de Decreto, centramos en éste nuestro dictamen.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 15 de diciembre de 2016, y registrado de entrada en este Consejo el día inmediato siguiente, el Excmo. Sr. Consejero de Administración Pública y Hacienda del Gobierno de La Rioja, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito de fecha 19 de diciembre de 2016, firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 20 de diciembre de 2016, procedió, en nombre de dicho Consejo, 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

Asumida la ponencia por 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 indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, este órgano deberá ser consultado en los siguientes asuntos: “*c) Proyectos de reglamentos o de disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas*”; y de igual modo lo expresa el artículo 12.2, c) de su Reglamento, aprobado por el Decreto 8/2002.

Habida cuenta de la naturaleza de la norma sometida a nuestra consideración, que se limita a modificar un Decreto anterior, el 71/2009 de 2 de octubre, por el que se aprobó el Reglamento del juego del bingo de la Comunidad Autónoma de La Rioja, dictado en desarrollo de la Ley autonómica 5/1999, de 13 de abril, resulta clara la aplicación de los anteriores preceptos y, por tanto, la preceptividad del presente dictamen.

En cuanto al ámbito del mismo, señala el art. 2.1 de nuestra Ley reguladora que, en el ejercicio de nuestra función, debemos velar por “*la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen*”.

Como se ha señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Anteproyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

Segundo

Cumplimiento de los trámites 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 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, en caso de recurso, como causa de invalidez de las normas reglamentarias aprobadas.

En el presente caso, procede 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.

A) Resolución de inicio del expediente.

Según el artículo 33.1 de la Ley 4/2005, *“el procedimiento para la elaboración de los reglamentos se iniciará mediante resolución del órgano administrativo competente por razón de la materia”*.

En el presente caso, la Resolución de inicio del expediente fue dictada, el 4 de mayo de 2016, por la Directora General de Tributos, competente para ello de acuerdo con el art. 9.1.4,g) del vigente Decreto 23/2015, de 21 de julio, de estructura orgánica y funciones de la Consejería de Administración Pública y Hacienda

Desde el punto de vista del contenido, el artículo 33.2,d) de la Ley 4/2005, dispone que *“la Resolución de inicio 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”*. La Resolución expresada, cumple, de manera adecuada, con el requisito legal.

B) Elaboración del borrador inicial.

A tenor de lo establecido en el artículo 34 de la Ley 4/2005:

“1. El órgano del que emane la resolución de inicio elaborará un borrador inicial integrado por un preámbulo y por el texto articulado del reglamento que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas.

2. El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la resolución de inicio,

la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación. Finalmente, incluirá, en su caso, también los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento, así como una relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente.

3. En los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, o aquellos en los que de la aplicación del reglamento se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y financiación”.

En el expediente, obran, conjuntamente, un borrador inicial del Anteproyecto de Decreto y un Anteproyecto de Orden de la Consejería por la que se desarrollará, en su día, la regulación de la modalidad del *Bingo electrónico* en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

La tramitación conjunta de ambos Anteproyectos (el de Decreto y el de Orden) ha producido algunas disfunciones desde la perspectiva del expediente relativo al del Decreto (que es el único sobre el que versa este dictamen), especialmente en materia de orden cronológico de las actuaciones.

Así, la Memoria “común” de los Anteproyectos de ambas disposiciones es de fecha 27 de septiembre de 2016, es decir, tras haber sido sometidos tales Anteproyectos a los trámites de audiencia corporativa e información pública, quizás por considerar necesario conocer la opinión de los interesados o afectados por las normas proyectadas, pero olvidando que el precepto antes transcrito requiere que la Memoria justificativa acompañe al texto del borrador inicial, puesto que su finalidad es justificar la necesidad de introducir en el ordenamiento jurídico una nueva normativa y ponderar el impacto que la misma ha de tener en otras normas, así como en la multiforme realidad social.

Ahora bien, en el presente caso, no debemos atribuir una eficacia invalidante a este defecto, puesto que el trámite necesario (la Memoria justificativa) ha sido realizado y sólo se ha producido una alteración en su orden cronológico, explicada por la tramitación conjunta de los dos expresados Anteproyectos; si bien advertimos que esta irregularidad debe ser evitada en lo sucesivo, de suerte que se evite, tanto la tramitación conjunta de expedientes de elaboración de normas, como la alteración del orden cronológico de los trámites procedimentales correspondientes.

Esto dicho y centrándonos ya en dicha Memoria, es de señalar que la misma cumple (aunque con el expresado retraso no invalidante), las previsiones contenidas en el precepto transcrito, exponiendo y argumentando detalladamente, en apartados separados, la necesidad objeto y finalidad de las nuevas normas, su incidencia en el marco normativo, la relación de las disposiciones afectadas y tabla de vigencias, la valoración de los efectos que pueden seguirse de su aplicación y, por último, los aspectos económicos a considerar, dado que la

implantación de la nueva modalidad de bingo podría conllevar la paradójica consecuencia de un considerable descenso de los ingresos públicos por el tributo de dicho juego, previéndose mecanismos que pudieran establecerse para evitar el apuntado efecto negativo.

C) Anteproyecto de reglamento.

El artículo 35 de la Ley 4/2005 dispone lo siguiente:

“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, el expediente se remitirá a la Secretaría General Técnica de la Consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido, declarará, en su caso, formado el expediente de anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia Secretaria General Técnica.

2. Por la Secretaría General Técnica de la Consejería se determinarán los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad del reglamento.

3. Cuando se observaran defectos en la formación del expediente por el órgano administrativo que dictó la Resolución de inicio el mismo podrá ser devuelto al citado Centro a efectos de que se proceda a su subsanación”.

En el expediente (tras la remisión, con fecha 6 de octubre de 2016, por parte de la Dirección General de Tributos, de los textos de las normas proyectadas y de la documentación de los trámites seguidos hasta el momento), consta la Diligencia de formación de expediente, de 11 de octubre de 2016, por la que se declara formado el expediente del Anteproyecto de Decreto (por el que se modifica el Decreto 71/2009 de 2 de octubre, que aprobó el Reglamento del juego del bingo de la Comunidad Autónoma de La Rioja) y señala, ya como últimos trámites a seguir, la petición de informe a la Dirección General de los Servicios Jurídicos y la de dictamen a este Consejo Consultivo.

En el presente caso, la Diligencia de formación del expediente presenta la misma disfunción temporal que hemos advertido al examinar la Memoria inicial, ya que dicha Diligencia es de 11 de octubre de 2016, cuando, en dictámenes anteriores (cfr, entre otros, D.136/08, D.5/12 o D.33/14, entre otros), hemos señalado que debe ser anterior a los trámites de información pública y audiencia corporativa, pues los mismos han de referirse a un expediente ya formado.

Esto señalado, hemos de concluir (al igual que hemos indicado a propósito de la Memoria inicial y por semejantes razones) que este defecto no es invalidante, pero no debe reproducirse en lo sucesivo.

D) Trámite de audiencia.

La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite (diferenciándolo del de información pública, del que se ocupa su artículo 37), que no era contemplado en la Ley 3/1995, de 8 de marzo, a la que aquélla viene a sustituir, pero en cuya obligatoriedad –fundada en la Constitución y en la legislación estatal de carácter tanto básico como supletorio, para los casos previstos en ella- había insistido este Consejo en numerosos dictámenes. A este respecto, el artículo 36 de la Ley autonómica vigente dispone lo siguiente:

“1. El anteproyecto deberá someterse a la audiencia de los interesados, directamente o por medio de las entidades reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen, en los siguientes casos: a) cuando lo exija una norma con rango de Ley; b) cuando la disposición afecte a derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.

2. No será exigible el trámite previsto en el punto anterior respecto de las entidades citadas si han sido consultadas en el procedimiento de elaboración o si han intervenido en él mediante la emisión de informes o participación en órganos colegiados.

3. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su Sector Público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación a aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de derecho público.

4. El plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante acuerdo o resolución debidamente motivado, este plazo podrá reducirse a siete días”.

En cumplimiento de este precepto, se da trámite de audiencia, por término de veinte días, a la *Asociación de Empresas de Bingo de La Rioja*, la *Asociación riojana de jugadores de azar en rehabilitación*, la *Confederación española de empresarios del juego*, la *Confederación española de organizadores (sic, por Organizaciones) de empresarios del juego del bingo*, y a las Asociaciones *Informacu-Rioja* y *Unión de consumidores de La Rioja*.

Tan solo la primera de dichas entidades formula alegaciones, si bien referidas exclusivamente al Anteproyecto de Orden.

E) Información pública.

Según el art. 37 de la Ley 4/2005:

“Cuando lo exija la naturaleza de la disposición y lo decida el Consejo de Gobierno o el Consejero competente, el proyecto será sometido a información pública.

La información pública tendrá por objeto facilitar la más amplia participación de los ciudadanos. En su comunicación y desarrollo se procurará el uso de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos que contribuyan a facilitar la efectiva participación.

El plazo de la información pública será adecuado a la naturaleza de la disposición, y en ningún caso inferior a veinte días. La determinación del plazo corresponderá al órgano que decida su procedencia.”

Es el Consejero quien, en este caso, decide la procedencia del trámite y su término, mediante Resolución de 17 de mayo de 2016, que se publica en el BOR núm. 58, del siguiente día 20.

E) Informes y dictámenes preceptivos.

Según el artículo 39 de la Ley 4/2005:

“1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y a falta de previsión expresa, el de diez días.

2. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación del reglamento, en cuyo caso podrá interrumpirse la misma en tanto no se emitan e incorporen al expediente. El plazo de espera no podrá exceder en ningún caso de tres meses, salvo disposición legal que determine un plazo menor o establezca otros efectos ante la falta de emisión.

3. El anteproyecto de reglamento será informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes”.

En el expediente, consta el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de 27 de octubre, tras el cual se incorpora una nueva versión del texto de la disposición.

Por lo tanto, el presente trámite ha resultado cumplido de manera adecuada.

F) Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Finalmente, según el artículo 40 de la Ley 4/2005:

“1. Concluidas las actuaciones de instrucción y con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja, que en su caso deba emitirse, la Secretaría General Técnica encargada de la tramitación, elaborará una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado, las modificaciones introducidas en el texto del anteproyecto 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 rechazadas. Le memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del anteproyecto.

2. El expediente de elaboración del reglamento se ordenará a partir de la resolución de inicio seguido del anteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas.

3. En aquellos casos en que proceda la emisión de dictámenes por el Consejo Consultivo, y una vez recibido el mismo, se procederá a introducir las modificaciones que procedan en el texto del anteproyecto formulándose por la Secretaría General Técnica correspondiente la memoria final del anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que precederé en todo caso a la formalización del proyecto de reglamento”.

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta una Memoria final de la Secretaría General Técnica de la Consejería, de 9 de diciembre, que viene a cumplir el citado requisito.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada.

La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la norma proyectada, constituye el primer y esencial requisito para la validez de cualquier clase de disposición que pretendan dictar los órganos competentes de la Administración de la Comunidad Autónoma. En la Parte expositiva de la disposición proyectada, se alude a la competencia exclusiva que, en el art. 8.1.10 del vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR’99), se atribuye a la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR) en materia de “*casinos, juegos y apuestas, con la única exclusión de las apuestas deportivo-benéficas*”, competencia ya ejercida al aprobar la Ley 5/1999, de 13 de abril, reguladora del Juego y apuestas, cuyo desarrollo reglamentario, en cuanto al juego del bingo, se llevó a cabo por el Decreto 71/2009, de 2 de octubre, que ahora pretende modificar la norma proyectada que dictaminamos.

Si bien el Decreto que se modifica ya preveía la modalidad del *bingo electrónico*, posponía la regulación de dicha modalidad hasta que la coyuntura tecnológica y económica lo hiciera conveniente, al exigir su implantación un importante esfuerzo en infraestructura y desarrollo tecnológico por parte del propio sector empresarial. Además, el Anteproyecto que dictaminamos añade una modalidad, la del *bingo electrónico mixto*, no prevista en el Decreto que se modifica.

Por otra parte, la citada Ley 5/1999, de 13 de abril, ha experimentado varias reformas que conviene trasladar a los distintos Reglamentos de los juegos y apuestas, en concreto y muy especialmente, las que se refieren a la afectación de las fianzas que deben constituir las

empresas de juegos y apuestas y a la supresión de la exigencia del documento profesional para el personal empleado que presta sus servicios en ellas.

En definitiva, existe título competencial suficiente para aprobar la norma proyectada, que atiende a dichas finalidades y goza de cobertura legal suficiente.

Cuarto

Observaciones al texto de la disposición

Incorporadas en la versión definitiva dos acertadas sugerencias de la Dirección General de los Servicios Jurídicos (la relativa al uso obligatorio de la fórmula relativa a la participación de este Consejo mediante el “*oído*” o el “*conforme con*”, y la modificación que propone en relación con la afectación de la fianza prevista en el art. 59, exclusivamente a las responsabilidades que puedan derivarse de la concreta modalidad a que se refiere), no tenemos observación alguna al texto del proyecto de Decreto.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada, la cual goza de cobertura legal suficiente y cuyo rango reglamentario en forma de Decreto es adecuado.

Segunda

El Anteproyecto de disposición general es conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones formales sobre su tramitación contenidas en el cuerpo del presente dictamen.

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