

En Logroño, a 15 de septiembre de 2009, 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. Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

66/09

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda, sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento del Juego del Bingo en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La Consejería de Hacienda del Gobierno de La Rioja ha elaborado un Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento del Juego del Bingo en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

El procedimiento se inició por Resolución de la Directora General de Tributos de la entonces Consejería de Hacienda y Empleo, de fecha 24 de octubre de 2006.

La Memoria inicial del Anteproyecto de Decreto, acompañada de una Memoria económica, son suscritas por la Directora General de Tributos el 11 de mayo de 2009. El 1 de diciembre de 2008, se cumplimenta el trámite de audiencia corporativa remitiendo el borrador de la norma proyectada a una amplia lista de entidades, públicas y privadas, y, en la misma fecha y por resolución del Consejero de Hacienda, publicada en el BOR de 16 de enero de 2009, se somete el Anteproyecto a información pública. Las observaciones o alegaciones remitidas se valoran en informe de fecha 11 de mayo de 2009, suscrito por el Responsable del Área administrativa de Juego.

El 10 de junio de 2009, la Secretaria General Técnica de la Consejería declara formado el expediente y redacta una nueva Memoria.

Segundo

Con fecha 26 de junio de 2009, emite su preceptivo informe la Dirección General de los Servicios Jurídicos; y, el 29 de julio del mismo año, el Consejo Económico y Social, tras lo cual, el 6 de agosto de 2009, la Secretaria General Técnica de la Consejería, teniendo en cuenta y valorando pormenorizadamente las observaciones contenidas en ambos informes, suscribe la Memoria final del Proyecto de Decreto y lo remite acompañado de un último borrador, para su Dictamen, a este Consejo Consultivo.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 9 de julio de 2009, registrado de entrada en este Consejo el día 31 de mayo de 2009, 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 31 de agosto de 2009, registrado de salida el día 1 de septiembre de 2009, 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 de la norma sometida a nuestra consideración, que se dicta en desarrollo de la Ley autonómica 5/1999, de 13 de abril, reguladora del Juego y Apuestas, resulta clara la aplicación de los citados preceptos de nuestra Ley y Reglamento reguladores 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 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 someter a enjuiciamiento 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.

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 por la Directora General de Tributos el 24 de octubre de 2006, lo que se ajusta a lo dispuesto en 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. Sin embargo, hay que tener en cuenta que, en el momento de dictarse la Resolución, no estaba en vigor dicho Decreto, debiendo entenderse que entonces —según declaró para esa situación normativa este Consejo Consultivo— el órgano competente habría sido el Consejero de Hacienda y Empleo.

Desde el punto de vista de su contenido, la indicada Resolución resulta suficiente. Conforme al artículo 33.2 de la Ley 4/2005, *“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”*. Todos estos aspectos se enuncian, aunque sea sucintamente, en la Resolución.

B) Elaboración del borrador inicial.

A tenor del 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 este caso se redactó, en efecto, un primer borrador, que fue acompañado de la Memoria a que se refiere el citado precepto legal, así como de una Memoria económica (ambas, de fecha 11 de mayo de 2009, suscritas por la Directora General de Tributos), las cuales cumplen escrupulosamente, en cuanto a su contenido, con lo dispuesto en la ley.

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 Secretaría 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”.

La declaración de la Secretaría General Técnica a que se refiere este artículo se contiene en la Resolución de la misma de fecha 10 de junio de 2009, cuyo contenido responde con total precisión a lo exigido por la ley.

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 aquella 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 el presente caso, el trámite de audiencia corporativa se ha cumplido correctamente y se ha sustanciado independientemente el facultativo de información pública, existiendo constancia expresa de la valoración de las alegaciones recibidas.

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”.

Se ha cumplido adecuadamente el trámite preceptivo general del informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja, y, además, el en este caso necesario dictamen del Consejo Económico y Social de La Rioja.

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. La 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 precederá en todo caso a la formalización del proyecto de reglamento”.

La Memoria a que se refiere el artículo 40.1 de la Ley 4/2005 es la suscrita por la Secretaría General Técnica de la Consejería con fecha 6 de agosto de 2009, cuyo contenido responde a las exigencias impuestas por dicho precepto.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la norma proyectada.

Como hemos señalado en reiteradas ocasiones, la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada, ora sea de rango legal, ora lo sea reglamentaria.

En este caso, la competencia autonómica ejercitada no puede ser otra que la que resulta de lo dispuesto en el artículo 8.1.10 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, según el cual corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de *“casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas”*, que es la misma que ya ejerció la Comunidad Autónoma mediante la aprobación de la Ley 5/1999, de 13 de abril, reguladora del Juego y Apuestas, a cuyo desarrollo reglamentario en cuanto al juego del bingo —autorizado expresamente por su Disposición Adicional Primera, en relación con el apartado 4.b) de su artículo 3— se contrae el Proyecto de norma objeto de este dictamen. Desde el punto de vista competencial, pues, ningún reproche puede hacerse a la norma reglamentaria proyectada.

Cuarto

Observaciones concretas al texto del Reglamento proyectado.

Por lo demás, teniendo en cuenta la exclusión de las cuestiones de oportunidad y mera técnica legislativa como contenido posible de nuestros dictámenes que efectúa nuestra Ley reguladora (artículo 2.1 de la Ley 3/2001, del Consejo Consultivo de La Rioja), así como las rectificaciones realizadas en el texto de la norma proyectada en el curso de su tramitación (muy en particular, las derivadas del informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos), que han servido para depurar los aspectos del mismo que eran susceptibles de mejora, este Consejo Consultivo la dictamina favorablemente, ya que, a nuestro juicio, los aspectos en que se ha decidido no seguir los criterios expresados en los referidos informes no plantean duda alguna de legalidad.

En este sentido, este Consejo no puede sino manifestar expresamente su conformidad con los atinados argumentos que, en defensa del texto propuesto, sostiene la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda en la Memoria final de fecha 6 de agosto de 2006.

De las cuestiones controvertidas a que en dicha Memoria se da respuesta, ofrece un particular interés lo relativo a si la cuantía de las fianzas puede disminuir por razones distintas de la *“ejecución parcial o total de la misma por la Comunidad Autónoma de La Rioja, en virtud de los oportunos procedimientos reglamentarios”* (art. 13.2 de la norma proyectada), como son —al decir del informe de los Servicios Jurídicos— las *“posibles reducciones derivadas de instrumentos judiciales que puedan comunicarse a la CAR por un órgano judicial y que la Administración está obligada a cumplir en virtud del artículo 591 LEC.”* A este respecto, resulta evidente que las auténticas fianzas o avales bancarios, lo mismo que los seguros de caución, determinando, como determinan, un crédito a favor de la Administración en caso de incumplimiento por la empresa afianzada o asegurada de ciertas obligaciones legales, no son embargables, como no lo son tampoco las cantidades en metálico objeto del depósito irregular en garantía al que la legislación administrativa denomina, generalizadamente y con escasa precisión técnica, “fianza”, puesto que la titular de tales créditos y la propietaria de las indicadas cantidades en metálico, sin perjuicio, en este caso, de su deber de restituir en su momento su importe, es la Administración, y su inembargabilidad resulta amparada por la terminante y expresa declaración del artículo 23 de la Ley General Presupuestaria. En consecuencia, la redacción del artículo 13 de la norma reglamentaria proyectada es correcta, sin perjuicio, naturalmente, de que el artículo 591 LEC., que tiene un sentido distinto —establecer la obligación de colaboración de todas las entidades, públicas y privadas, con el juez de la ejecución, para averiguar los activos embargables de cualquier clase de que dispone el deudor ejecutado—, obliga a la Comunidad Autónoma de La Rioja lo mismo que a todas las Administraciones públicas.

Finalmente, y seleccionando las cuestiones que podrían resultar polémicas, queremos manifestar expresamente nuestro acuerdo; i) con el argumento de que el tenor del artículo 6.a) de la Ley 5/1999 supone cobertura suficiente para las causas de revocación de las autorizaciones de funcionamiento no previstas en dicha norma legal e incorporadas por el reglamento proyectado (art. 22); ii) con que, del artículo 5.2 de la citada Ley 5/1999, se infiere que los efectos del silencio han de ser negativos en las solicitudes relativas a la transferencia o transmisión de las autorizaciones; y iii) con la defensa de la obligación de depósito de las cantidades procedentes del bingo acumulado y no entregadas a los premiados, en la Consejería, con la ulterior obligación de ésta de destinarlas a fines de utilidad pública o social (art. 61).

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada.

Segunda

En cuanto a su contenido, el proyecto de Decreto es conforme con el 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