

Expediente Núm. 18/2008
Dictamen Núm. 22/2008

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
Bastida Freijedo, Francisco
Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 21 de febrero de 2008, con asistencia de los señores y señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V.E. de 23 de enero de 2008, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto de segunda modificación del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar, aprobado por Decreto 77/1997, de 27 de noviembre.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto sometido a consulta se inicia con un texto que, a modo de preámbulo, hace referencia a la norma legal objeto de modificación, el Decreto 77/1997, de 27 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar. Se recuerda la vigencia de dicha norma, que quedó inalterada tras la aprobación de la Ley del Principado de Asturias 3/2001, de 4 de mayo, de Juego y Apuestas. En el texto referido se hace alusión a las

causas que motivan la necesidad de modificar los requisitos o especificaciones técnicas de las máquinas tipo "B" o recreativas con premio. Se indican como tales el tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la regulación que se modifica, el sentir del sector empresarial, la evolución económica y social y las pautas acordadas en la Comisión Sectorial del Juego para homogeneizar las características industriales de las máquinas. Además, se advierte que se ha dado cumplimiento al Real Decreto 1337/1999, de 31 de julio, que incorpora al ordenamiento español las Directivas sobre procedimiento de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas y de reglamentos relativos a los servicios de la sociedad de la información.

La parte dispositiva del proyecto de Decreto está integrada por un artículo único y una disposición final.

En el artículo único se da nueva redacción a los siguientes preceptos del Decreto 77/1997, de 27 de noviembre: los apartados 2, 3, 10 y 13 del artículo 16; el artículo 18 y el artículo 19.

La disposición final establece la entrada en vigor del Decreto el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias.

2. Contenido del expediente

Por Resolución del titular de la Consejería de Economía y Administración Pública, de 12 de julio 2006, se ordena el inicio del correspondiente procedimiento para la elaboración del proyecto de Decreto. Junto con la propuesta, que se realiza desde la Dirección General de Finanzas y Hacienda, se incorpora el Acuerdo de la Comisión Sectorial del Juego relativo a la fijación de criterios respecto a los requisitos técnicos de las máquinas recreativas de tipo "B", adoptado en sesión celebrada el día 29 de noviembre de 2004. Se adjuntan también un borrador de la norma que se pretende; una memoria justificativa, de 14 de junio de 2006, suscrita por el Jefe del Servicio de Juego; una memoria económica; la tabla de vigencias; el cuestionario cumplimentado para la valoración de propuestas normativas que forma parte, como anexo, de la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, y un listado

de entidades a las que, a juicio del órgano proponente, procede dar trámite de audiencia.

En la memoria económica, firmada el día 14 de junio de 2006 por el Jefe del Servicio de Juego, se señala que la norma pretendida “no incide en los ingresos tributarios derivados de la Tasa Fiscal sobre Juegos de Suerte, Envite y Azar, ya que ésta se exige en función del número de máquinas: no es un tributo proporcional por lo que la alteración del precio de la partida no influye en la recaudación. Tampoco se regulan los aspectos tributarios o fiscales de las máquinas tipo “B” o “C”, por lo que “no afectará a los ingresos derivados de los impuestos y tasas que gravan el juego ni a ningún otro”. También se estima que “la aprobación del Decreto no va a producir un aumento de actividad administrativa en la Consejería de Economía y Administración Pública” y que, por consiguiente, su ejecución no generará gastos.

Por Resolución del Consejero de Economía y Administración Pública, de 1 de agosto de 2006, se acuerda someter a información pública y al trámite de audiencia el procedimiento para la elaboración del Decreto de segunda modificación del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar, aprobado por el Decreto 77/1997, de 27 noviembre. El día 21 de agosto de 2006 se publica en el Boletín Oficial del Principado de Asturias el anuncio de información pública del proyecto de Decreto.

Mediante oficios de 1 de agosto de 2006, por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía y Administración Pública se remite copia del proyecto de Decreto, con plazo para alegaciones de quince días, a las siguientes entidades: Asociación Empresarial del Recreativo del Principado de Asturias, Asociación de Asturias de Empresas del Juego del Bingo (ASEBI), Unión de Consumidores de Asturias (UCE), AJARO, AJAR, Asociación Empresarial de Hostelería del Principado de Asturias, Federación de Empresarios de Hostelería, Asociación Empresarial de Hostelería de Gijón, Unión Cívica de Consumidores del Principado de Asturias, Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Avilés, Cámara Oficial de Comercio, Industria y

Navegación de Gijón y Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Oviedo.

Presentan alegaciones al proyecto de Decreto dentro del plazo legal la Asociación Empresarial de Hostelería del Principado de Asturias y las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de Oviedo y de Gijón, y como resultado del trámite de información pública, la Fundación ITMA.

En sus alegaciones, la Asociación Empresarial de Hostelería del Principado de Asturias, a modo de lo que califica como "reclamaciones y sugerencias", insta a una reforma más amplia del Decreto 77/1997, a fin de que se modifique el régimen de la titularidad de las autorizaciones de instalación, pasando a los hosteleros en exclusiva, y que éstos puedan solicitarla por el plazo que consideren oportuno, sin contar con la aquiescencia de las empresas operadoras, como es práctica habitual, según dice, lo cual implica que sea esta última la que decida sobre la duración de la autorización.

Las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de Oviedo y de Gijón plantean un aumento en los premios máximos a otorgar (en el caso de las máquinas con destino a salones de juego, salas de bingo y casinos de 400 a 600 euros y para las máquinas interconectadas hasta 1.800 euros) con el fin de incentivar a los jugadores autorizados y compensar el descenso sufrido por el sector.

La Fundación ITMA propone incorporar un párrafo adicional al artículo 17, en relación con los controles metrológicos de los contadores incorporados a máquinas recreativas y de azar tipo "B" y "C".

En dos informes separados, que suscribe el Jefe del Servicio de Juego el día 2 de octubre de 2006, se analizan las alegaciones presentadas y se propone su desestimación.

Con fecha 9 de octubre de 2006, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Economía y Administración Pública, remite a todas las Secretarías Generales Técnicas de las distintas Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias una copia del proyecto de Decreto, "al objeto de que en el plazo de ocho días se formulen las observaciones que se estimen

pertinentes". Como resultado de este trámite, no se manifiesta observación alguna.

Finalmente, la Secretaria General Técnica citada, mediante oficio fechado el día 9 de octubre de 2006, solicita a la Directora General de Presupuestos de la Consejería de Economía y Administración Pública el informe previsto en el artículo 38.2 del Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario, adjuntándole una copia del proyecto y de la memoria económica correspondiente.

Con fecha 10 de octubre de 2006, la Jefa del Servicio de Presupuestos, con el "conforme" de la Directora General de Presupuestos, suscribe un informe indicando que, "a efectos económicos no hay observaciones que hacer a la aprobación de la propuesta".

Mediante oficio de 7 de noviembre de 2006, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Economía y Administración Pública remite copia del proyecto de Decreto al Presidente de la Comisión Interministerial para Asuntos de la Unión Europea "al objeto de que se valore la necesidad de someter tal proyecto a la información preceptuada", en cumplimiento de lo dispuesto por el Real Decreto 1337/1999, de 31 de junio, por el que se regula la Remisión de Información en Materia de Normas y Reglamentaciones Técnicas y Reglamentos relativos a los Servicios de la Sociedad de la Información.

Con fecha 27 de noviembre de 2006, el Director General de Coordinación del Mercado Interior y Otras Políticas Comunitarias del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación da respuesta a la consulta efectuada, indicando "que teniendo en cuenta que el mencionado proyecto contiene una serie de especificaciones técnicas que hacen referencia al juego, tales como el precio de las partidas, el premio máximo autorizado, el porcentaje de devolución y la duración de la partida, entre otros, debe ser considerado una reglamentación técnica según el artículo 1.11 de la Directiva 98/34/CE y, dado que no se especifica que el texto responda a una transposición idéntica o equivalente de

una norma internacional o europea, debe ser notificada a la Comisión Europea de acuerdo con el artículo 8.1 de dicha Directiva”.

Figura en el expediente el modelo cumplimentado de la preceptiva comunicación y la recepción por la Comisión Europea de la notificación del proyecto de Decreto el día 2 de marzo de 2007. En la comunicación de la Comisión se hace constar que el plazo de tres meses, que se ha de respetar para la adopción del proyecto, según dispone el artículo 9 de la Directiva 98/34/CE, finaliza el día 4 de junio de 2007.

Con fecha 26 de julio de 2007 se publica en el Boletín Oficial del Principado de Asturias el Decreto 101/2007, de 25 de julio, de Estructura Orgánica Básica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad. En dicho Decreto se atribuyen a la Consejería citada funciones que tenía encomendadas la anterior Consejería de Economía y Administración Pública en materia, entre otras, de casinos, juegos y apuestas. En aplicación de la nueva atribución de funciones, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad traslada, mediante oficio de 27 de septiembre de 2007, a la Dirección General de Interior de la misma Consejería los expedientes relacionados con el juego en el estado de tramitación en que se encontraban en la Consejería de Economía y Administración Pública.

Mediante oficio de fecha 10 de octubre de 2007, se solicita al Consejo Económico y Social dictamen preceptivo y no vinculante sobre el proyecto de Decreto, en virtud de lo dispuesto en el artículo 3.1.a) de la Ley del Principado de Asturias 2/2001, de 27 de marzo, del Consejo Económico y Social.

Con fecha 6 de noviembre de 2007 se recibe en el registro de la Administración del Principado de Asturias el informe solicitado, que fue adoptado por Acuerdo del Pleno del Consejo Económico y Social en sesión celebrada el día 31 de octubre de 2007. En él se concluye que el organismo “manifiesta su conformidad con el contenido del proyecto de Decreto (...) en todos sus términos”.

La Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad emite informe sobre la norma proyectada, resumiendo la tramitación

efectuada y los fundamentos que justifican el proyecto normativo y haciendo constar la necesidad del preceptivo dictamen del Consejo Consultivo del Principado de Asturias. Concluye indicando que “la disposición general que se propone no suscita objeciones de legalidad (...) en sus aspectos competenciales, técnica normativa, tramitación o contenido”.

Finalmente, consta certificación de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad y Secretaria en funciones de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos y Secretarías Generales Técnicas en la que se recoge el informe favorable de la Comisión al proyecto de Decreto examinado en la reunión celebrada el día 22 de noviembre de 2007, añadiendo que “analizado el proyecto de Decreto se remite al Consejo Consultivo del Principado de Asturias para emisión de dictamen”.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 23 de enero de 2008, registrado de entrada el día 28 del mismo mes, V.E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al “proyecto de Decreto de segunda modificación del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar, aprobado por Decreto 77/1997, de 27 de noviembre”, cuyo original adjunta.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto por el que se modifica parcialmente la regulación de los requisitos o especificaciones técnicas de las máquinas tipo “B” o recreativas con premio. El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e), del Reglamento de Organización y

Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

El artículo 32.2 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias), establece que al iniciar el procedimiento para la elaboración de disposiciones administrativas de carácter general deberá incorporarse necesariamente al expediente la memoria expresiva de la justificación de la propuesta a los fines que persiga la norma y la incidencia que habrá de tener ésta en el marco normativo en que se inserte. Se acompañarán igualmente los estudios e informes previos que hubieren justificado, en su caso, la resolución o propuesta de la iniciativa, así como la tabla de vigencias de disposiciones anteriores que pudieran resultar afectadas y, en su caso, estudio acreditativo del coste y beneficio que haya de representar.

En este procedimiento se incorporaron al expediente los documentos preceptivos, y el Acuerdo de la Comisión Sectorial del Juego relativo a la fijación de criterios respecto a los requisitos técnicos de las máquinas recreativas de tipo "B", que recoge el contenido material de la reforma. Además, en el curso de su tramitación, se ha sometido el proyecto al trámite de información pública y al de audiencia; se ha dado respuesta motivada a las alegaciones presentadas; se ha remitido el anteproyecto a las diferentes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias, a fin de que formularsen las observaciones que estimasen pertinentes, y se ha solicitado el dictamen preceptivo del Consejo Económico y Social.

En consecuencia, debemos concluir que la tramitación de la norma proyectada resulta acorde con lo establecido en los artículos 32 y 33 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

El Principado de Asturias ostenta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1.26 de su Estatuto de Autonomía, la competencia exclusiva en materia de “Casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las apuestas mutuas deportivo-benéficas”, lo que habilita para el ejercicio de potestad legislativa y reglamentaria y la función ejecutiva, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.14ª de la Constitución Española.

Teniendo en cuenta las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía, debemos considerar con carácter general que el Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma reglamentaria objeto de este dictamen y que su rango -decreto- es el adecuado, a tenor de lo establecido en el artículo 25.h) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, y en el artículo 21.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

CUARTA.- Observaciones de carácter general al proyecto

De una primera comparación entre el título competencial y el contenido concreto del proyecto de Decreto, debemos concluir que no se aprecia objeción en cuanto a la competencia de la Comunidad Autónoma, que encuentra su apoyo con carácter general en las asumidas en nuestro Estatuto de Autonomía.

El título del proyecto de Decreto incluye el ordinal de la modificación, en este caso la segunda, junto al nombre de la disposición modificada, con lo que responde, a pesar de su extensión, a las previsiones contenidas en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 2 de julio de 1992.

En el proyecto de Decreto el término “Preámbulo” debería preceder a la exposición que en él se hace de los antecedentes y fundamentos que llevan a la adopción de la norma, así como a la especial mención a algunos de los trámites realizados.

En la parte expositiva de la norma sometida a examen, si bien se enuncian sintéticamente las razones de la modificación que pretende llevarse a cabo, no existe referencia alguna a la competencia que ostenta la Comunidad Autónoma en orden a su elaboración. Consideramos que debería subsanarse esta omisión en el Preámbulo del proyecto de Decreto.

Por otro lado, el tercer párrafo desarrolla ampliamente la fundamentación jurídica y la tramitación realizada ante la Comisión Europea. A tenor de las directrices de técnica normativa contenidas en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, entendemos que el contenido de este párrafo, que afecta a la tramitación de la norma, no encuentra su lugar adecuado en la parte expositiva del Decreto en elaboración. Por ello, será suficiente con dejar constancia del cumplimiento de la normativa comunitaria de aplicación en el procedimiento, la cual ya se observa en algunos informes, con independencia de los documentos incorporados.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto

Al margen de la consideración anterior sobre técnica normativa, que habría de llevar a la revisión del texto del Preámbulo propuesto, hemos de realizar las siguientes observaciones de carácter singular a la parte dispositiva de la norma.

En el artículo único, apartado Uno, se propone una nueva redacción para el artículo 16.2, en la que aparece el concepto “apuestas” en relación a una sola partida. Dicha expresión no se define en el Decreto modificado, en el que sí se encuentra, en cambio, el término “jugada” en relación a las partidas; en concreto en el epígrafe 11 del artículo 16, que no se reforma, y en el epígrafe 10 del mismo artículo según la nueva redacción, equiparándose “jugada” y “partida” en el epígrafe 3 modificado. Sería necesario aclarar estas locuciones para evitar dificultades en la interpretación de la norma, atendiendo a la definición de apuesta contenida por el artículo 2 de la Ley del Principado de Asturias de Juego y Apuestas.

En ese mismo apartado, también con referencia al artículo 16.2, se dispone que se podrán realizar simultáneamente hasta tres apuestas de veinte céntimos de euro (0,20 €) en una sola partida en las máquinas destinadas a establecimientos de hostelería. También se establece la posibilidad de realizar simultáneamente hasta cinco apuestas en las máquinas destinadas a salones de juego, bingos y casinos; sin embargo, en este segundo supuesto no se expresa que tal posibilidad se restringe también a una sola partida. Este Consejo considera que la redacción resultaría menos confusa si se especificara dicho límite.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la norma proyectada, que se ajusta, en cuanto al fondo, a los contenidos y a los límites establecidos en el Estatuto de Autonomía para Asturias, y que, una vez consideradas las observaciones formuladas en el cuerpo de este dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente.”

V.E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

Vº. Bº.

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.