

Expediente: 46/2005

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 28/1998, de 9 de febrero, por el que se regula el Registro de Modelos Homologados de Máquinas de Juego.

Dictamen: 53/2005, de 14 de noviembre

DICTAMEN

En Pamplona, a 14 de noviembre de 2005,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don José María San Martín Sánchez,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación y tramitación de la consulta

El día 31 de agosto de 2005 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, se recaba dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 28/1998, de 9 de febrero, por el que se regula el Registro de Modelos Homologados de Máquinas de Juego, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 22 de agosto de 2005.

Posteriormente, el 21 de octubre de 2005, tuvo entrada en este Consejo escrito del Presidente del Gobierno, del día 11 del mismo mes,

acompañando documentación complementaria en relación a la tramitación seguida por el Proyecto, que había sido solicitada por el Presidente de aquél por escrito de 26 de septiembre inmediato anterior.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral y contenido del mismo

Del examen de los documentos obrantes en el expediente remitido se deduce, en síntesis, la práctica de las siguientes actuaciones:

1. Por Orden Foral 71/2005, de 28 de junio, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior se inició el procedimiento de elaboración de una disposición de carácter general para la modificación del Decreto Foral 28/1998, de 9 de febrero, que regula el Registro de Modelos Homologados de Máquinas de Juego (desde ahora, Proyecto). En la misma resolución se encomendó la elaboración del Proyecto y su tramitación al Servicio de Ordenación y Desarrollo de la Dirección General de Interior del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior.

Obra en el expediente un anteproyecto de decreto foral, de 21 de junio de 2005, por el que se modifica el Registro de Modelos Homologados de Máquinas de Juego.

El Director del Servicio de Ordenación y Desarrollo de la Dirección General de Interior del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior ha elaborado cuatro memorias: justificativa, económica, normativa y organizativa, que se pronuncian, la primera, sobre el objeto de la modificación proyectada, su motivación e impacto sobre el género. Las restantes se pronuncian sobre los aspectos económico, normativo y organizativo.

2. Obra en el expediente, relacionado con la “implantación de sistema de vídeo o similar en máquinas de juego”, un documento comprensivo de “tablas y cuadros comparativos” referente a la utilización de la señal de vídeo y otros sistemas similares en las

máquinas de juego, en el que –se dice- se ha tenido en cuenta la situación normativa, la normativa propia o remisión a la normativa estatal y el posicionamiento sobre la implantación del sistema. Todo ello referido a las 17 comunidades autónomas en que se organiza territorialmente el Estado.

Obra, igualmente, en el expediente remitido un borrador del “Proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Registro de Modelos Homologados de Máquinas de Juego” de fecha 15-07-2005.

3. La Dirección General de Interior del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra y las Asociaciones de empresas del sector de máquinas de juego en Navarra, mantuvieron, con fecha 30 de junio de 2005, una reunión en la que el Director del Servicio de Ordenación y Desarrollo dio lectura del Proyecto, seguida de una exposición de los motivos que impulsan la modificación proyectada. Las asociaciones del sector de juego, tras un breve análisis, expresaron “su acuerdo con el contenido del Proyecto Normativo, manifestando su conformidad, bajo rúbrica, en hoja aparte que figura como Anexo I de la presente”.

Obra en el expediente un documento anexo (anexo 1) relativo a la reunión mantenida con las Asociaciones de empresas del sector de máquinas de juego de Navarra el día 30 de junio de 2005, suscrito por los presidentes de la “Asociación de Empresas del Recreativo de Navarra (aserna)” y de la “Asociación de Máquinas Recreativas de Navarra (andemar)”. En él manifiestan su conformidad con el Proyecto dictaminado.

4. La Dirección del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación ha emitido informe, con fecha 16 de agosto de 2005, a petición del Director del Servicio de Ordenación y Desarrollo, formulada con fecha 19 de julio inmediato anterior, sobre el proyecto de decreto foral dictaminado. Dicho informe se concluye manifestando que “el proyecto analizado se está tramitando adecuadamente”, a la vez

que se recomienda “adoptar las modificaciones al texto indicadas referentes a la estructura del mismo con el fin de lograr una mejor redacción y calidad técnica”.

Obra en el expediente, a continuación del reseñado informe, un borrador del Proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 28/1998, de 9 de febrero, por el que se regula el registro de modelos homologados de máquinas de juego, de fecha 11-08-2005. En el texto del mismo aparecen introducidas las modificaciones recomendadas en el informe del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación.

5. La Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior emitió, con fecha 16 de agosto de 2005, informe “en relación con el Proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 28/1998, de 9 de febrero, que regula el Registro de Modelos Homologados de Máquinas de Juego”. En el citado informe se concluye que “el procedimiento seguido ha sido el correcto y que la propuesta se adecua al ordenamiento jurídico, salvo superior criterio del Consejo de Navarra”.
6. El Director General de Presidencia en escrito de 18 de agosto de 2005, que obra en el expediente, hace constar que “en la sesión semanal de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos de 18 de agosto de 2005, previa a la sesión del Gobierno de Navarra, ha sido examinado el proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 28/1998, de 9 de febrero, por el que se regula el Registro de Modelos Homologados de Máquinas de Juego; proyecto previamente remitido a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra e incluido en el orden del día de dicha sesión”.
7. Finalmente, el Gobierno de Navarra, en sesión celebrada el día 22 de agosto de 2005, acordó tomar en consideración el Proyecto a efectos de la emisión del informe por este Consejo.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta viene a modificar parcialmente el Decreto Foral 28/1998, de 9 de febrero, por el que se regula el Registro de Modelos Homologados de Máquinas de Juego, dictado en desarrollo de la Ley Foral 11/1989, de 27 de junio, del Juego (en adelante, LFJ) modificada por la Ley Foral 3/1999, de 2 de marzo, por lo que, tratándose de la modificación de un reglamento dictado en ejecución de una ley, este Consejo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 16.1.f) de la LFCN, emite el presente dictamen con carácter preceptivo.

II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

La Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente (desde ahora, LFGNP) ha llevado a cabo la cabal regulación del procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro (Capítulo IV del Título IV, artículos 58 a 63), a partir de su entrada en vigor el 1 de marzo de 2005. El procedimiento de elaboración del Proyecto que nos ocupa se inició por Orden Foral 71/2005, de 28 de junio, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, por lo que resultan aplicables los preceptos de la citada Ley Foral.

De acuerdo con los preceptos citados, el ejercicio de la potestad reglamentaria debe realizarse motivadamente, exigiéndose la presencia de un preámbulo en el que conste dicha motivación o bien referencia a los informes que sustenten la norma reglamentaria. En el presente caso, el texto dispone de la justificación legalmente exigida.

El procedimiento de elaboración de la norma se ha iniciado por el Consejero del Gobierno de Navarra, competente en la materia, que ha encomendado la elaboración del proyecto y tramitación del procedimiento al Servicio de Ordenación y Desarrollo de la Dirección General de Interior del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior. Se acompañan al Proyecto una memoria justificativa, una memoria normativa, una memoria económica

y una memoria organizativa. En ellas se justifican la oportunidad de la regulación y la adecuación de las medidas propuestas a los fines perseguidos. Se expresa el marco normativo en el que se inserta la propuesta, y si bien no se incluye la relación de disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de disposiciones anteriores sobre la misma materia, ha de entenderse que el carácter limitado de la reforma, la mención de las normas afectadas en los documentos que obran en el expediente y la facilidad de identificación de las normas concernidas por la propuesta, permiten considerar como un mero defecto formal de escasa relevancia la omisión de la tabla de vigencias prevista por el artículo 59.3 de la LFGN. Se añade que por no suponer el Proyecto incremento de gasto o disminución de ingresos para la Administración de la Comunidad Foral no es necesario acompañar informe de la Dirección de Política Económica y Presupuestaria, y que la aplicación del Proyecto no afecta a la estructura orgánica o plantilla. También se manifiesta en la memoria justificativa que el Proyecto no incide en modo alguno sobre el género.

En el procedimiento de elaboración del Proyecto han sido consultadas las asociaciones de empresas del sector de máquinas de juego en Navarra que han dado su conformidad al mismo. Ha sido también informado por la Secretaría Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, que lo ha emitido en el sentido de que el procedimiento seguido ha sido el correcto y la norma propuesta se adecua al ordenamiento jurídico, salvo superior criterio de este Consejo.

También fue remitido a todos los Secretarios Generales Técnicos de los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y examinado en la sesión de la “Comisión de Secretarios Generales Técnicos”, de 18 de agosto de 2005.

De todo ello se concluye que el Proyecto sometido a dictamen se ha tramitado de acuerdo con la normativa vigente.

II.3ª Habilitación y rango normativo

El Proyecto de Decreto Foral objeto de este dictamen versa sobre la materia de Juego sobre la que Navarra tiene competencia exclusiva de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44.16 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante LORAFNA).

Además el Proyecto encuentra habilitación específica en la disposición final primera de la LFJ.

Por otra parte, el apartado 1 del artículo 23 de la LORAFNA atribuye al Gobierno de Navarra la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria. De acuerdo con la LFGNP, corresponde, en este caso, al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria, cuyas disposiciones reglamentarias adoptarán la forma de Decreto Foral (artículos 7.12 y 12.3, respectivamente).

El proyecto de Decreto Foral examinado se dicta, por tanto, en uso de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y el rango de la norma es el adecuado.

II.4ª Sobre la adecuación jurídica del proyecto de Decreto Foral considerado

El marco normativo a tener en cuenta está constituido, en esencia, por la LFJ, en cuya disposición final primera se faculta –repetimos- al Gobierno de Navarra para dictar las disposiciones de desarrollo y ejecución de la misma y para distribuir entre sus órganos las facultades que éste les atribuye.

A) *Justificación*

El proyecto sometido a consulta comprende una exposición de motivos, un artículo, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

Como se recoge en la exposición de motivos del proyecto de decreto foral, éste se dicta haciendo uso de la facultad concedida al Gobierno de Navarra por la disposición final primera de la LFJ y tiene como finalidad

adecuar la normativa vigente a la realidad de un sector que experimenta cambios constantes debido a las innovaciones tecnológicas que aconsejan abordar con urgencia la modificación de algunos aspectos del Registro de Modelos Homologados de Máquinas de Juego en Navarra.

B) Contenido del Proyecto

A través de su artículo único, que tiene dos apartados, se modifican los artículos 1º y 2º del Decreto Foral 28/1998, de 9 de febrero. El apartado uno modifica el artículo 1º, apartado 5, del repetido decreto foral, estableciendo una autorización de inscripción provisional, prorrogable hasta un máximo de un año, para la explotación de un máximo de diez máquinas de juego. Regula también el citado precepto la caducidad de la autorización y la retirada de la máquina. En el apartado dos se recoge la modificación del artículo 2 del apartado 2 letra a) señalando la documentación que debe acompañarse a la solicitud.

El Proyecto contiene, además, una disposición derogatoria, que regula el régimen de derogaciones, y dos disposiciones finales. Por la primera se faculta al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior para dictar las disposiciones necesarias para la aplicación y desarrollo de lo establecido en el Decreto Foral analizado. La segunda fija la fecha de su entrada en vigor.

Según se desprende de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común –singularmente de sus artículos 51 y 62.2-, así como de la Ley Foral 14/2004 –artículo 56-, el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite infranqueable el respeto a los denominados principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa, de tal modo que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución, la LORAFNA, las leyes u otras disposiciones de rango superior, ni regular aquellas materias reservadas a la ley, ni establecer la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

Las modificaciones previstas en el Proyecto, que no exceden la facultad concedida al Gobierno de Navarra por la LFJ (disposición final primera) para su desarrollo y ejecución, no contienen tampoco infracción alguna del ordenamiento jurídico, conclusión que resulta obvia a la vista de la materia regulada en el mismo y del exiguo alcance de las señaladas modificaciones.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 28/1998, de 9 de febrero, por el que se regula el Registro de Modelos Homologados de Máquinas de Juego, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.