

**Expediente:** 26/2006

**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral por el que se aprueban diversas medidas en relación con la homologación, autorización e instalación de máquinas de juego y el régimen de salones de juego.

**Dictamen:** 30/2006, de 25 de septiembre

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 25 de septiembre de 2006,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Alfredo Irujo Andueza, don Julio Muerza Esparza, 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 2006 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Vicepresidente del Gobierno de Navarra, en ausencia del Presidente, 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 aprueban diversas medidas en relación con la homologación, autorización e instalación de máquinas de juego y el régimen de salones de juego, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 31 de julio de 2005.

## **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 233/2006, de 1 de junio, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior se inició el procedimiento de elaboración de una disposición de carácter general en relación con la regulación del juego (desde ahora, Proyecto). En la misma resolución se encomendó la elaboración del Proyecto y su tramitación al Servicio de Ordenación y Desarrollo Normativo de la Dirección General de Interior del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior.

Obra en el expediente un anteproyecto de Decreto Foral por el que se aprueban diversas medidas en relación con la homologación, autorización e instalación de máquinas de juego y el régimen de salones de juego.

2. El Director del Servicio de Ordenación y Desarrollo de la Dirección General de Interior del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior ha elaborado, en relación con el proyecto, con fecha 12 de julio de 2006: a) una memoria que consta de seis apartados: marco normativo (I), oportunidad de la regulación (II), disposiciones afectadas (III), tabla de vigencias (IV), repercusiones económicas (V) y consultas (VI); y b) un informe sobre impacto por razón de sexo, de fecha 19 de julio de 2006.

En el apartado I se señala que el Proyecto (la propuesta se dice) deriva de la titularidad de la potestad reglamentaria reconocida al Gobierno de Navarra, que se inserta en el ámbito de las competencias que en las materias analizadas en el mismo, con la exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas, corresponden a Navarra; en el apartado II se señala la necesidad de una revisión en profundidad de la normativa de la Comunidad Foral de Navarra en materia de juegos y apuestas; en el apartado III

se precisan las disposiciones reglamentarias afectadas por el Proyecto; en el apartado IV se enumeran las normas que, además de las disposiciones contenidas en el Proyecto, configuran el marco regulador de los casinos, juegos y apuestas; en el apartado V se señala que el Proyecto no dispone la creación de nuevas unidades orgánicas o de modificación de las existentes, ni supone coste adicional alguno para las Administraciones Públicas de Navarra. Finalmente, en el apartado VI, se hace referencia a las consultas llevadas a cabo en el seno del procedimiento de elaboración del Proyecto a las asociaciones representativas de los operadores del sector de juego y apuestas, y se significa también que se ha evacuado consulta al Departamento de Economía y Hacienda de la Comunidad Foral de Navarra.

En el informe sobre el impacto por razón de sexo se concluye que del examen del contenido del Proyecto no se desprende impacto alguno por razón de sexo.

3. El Jefe de Gabinete del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra, en su representación, y el Director del Servicio de Ordenación y Desarrollo de la Dirección General de Interior juntamente con el representante de la Asociación de Máquinas Recreativas de Navarra (ANDEMAR NAVARRA) suscribieron, el día 12 de junio de 2006, un documento en el que los representantes de ANDEMAR manifiestan que han conocido el Proyecto "... a través del texto del citado proyecto de Decreto Foral y de las explicaciones recibidas por parte de los representantes del Gobierno de Navarra", al que dan su conformidad, excepción hecha de las siguientes cuestiones:

"No están de acuerdo en que en el modificado artículo 11 del Decreto Foral 270/1999, de 30 de agosto, que aprueba el Reglamento de Salones de Juego, se cambie la denominación de "Máquinas especiales para salones de juego" por la de "Máquinas de Juego con premio programado o de tipo B,

especiales para salones de juego y salas de bingo”, en concreto en lo alusivo a “y salas de bingo”.

Asimismo, manifiestan que la instalación de este tipo de máquinas de juego no debe autorizarse en las salas de bingo.”

La misma representación del Gobierno de Navarra, juntamente, en este caso, con la de la Asociación de Empresarios Recreativos de Navarra (ASERNA), suscribieron, el día 13 de junio de 2006, un documento en el que los representantes de ASERNA manifiestan, igualmente, haber conocido el Proyecto a través de las disposiciones de su texto y de las explicaciones recibidas por parte de los representantes del Gobierno de Navarra, con el que manifestaron su conformidad, excepción hecha de las siguientes cuestiones:

“No están de acuerdo con la modificación de fianzas planteada en la modificación del artículo 4º, del Decreto Foral 181/1990, de 31 de julio, que aprueba el reglamento de Máquinas de Juego, solicitando que se mantenga la fianza establecida en 60.000 euros para el primer tramo, para empresas que tienen entre 1 y 50 máquinas, y que seguidamente se reduzcan los incrementos establecidos en la normativa actual para los siguientes tramos, fijándose por ejemplo incrementos de 5.000 euros para cada uno de ellos.

Asimismo, manifiestan que no están de acuerdo con la modificación prevista para el artículo 10.1 c) del Decreto Foral 181/1990, de 31 de julio, que aprueba el reglamento de Máquinas de Juego, solicitando la aplicación a las salas de bingo del mismo tratamiento que los salones en lo relativo al número de máquinas autorizadas; los mismos reparos expresan en relación con la planteada modificación de la Disposición Adicional apartado 1, del Decreto Foral 270/1999, de 30 de agosto, que aprueba el reglamento de Salones de Juego, en lo relativo a las máquinas en salas de bingo,

solicitando igualmente la aplicación de los mismos criterios establecidos para los salones de juego.

Solicitan asimismo la ampliación del plazo de adaptación de las máquinas fijado en la Disposición Transitoria Única, apartado 1 del proyecto, a seis meses prorrogables.

Anuncian, finalmente, que dirigirán una carta al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, justificando sus reparos, haciendo referencia a la situación que vive el sector.”

4. La Dirección del Servicio de Ordenación y Desarrollo del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra, con fecha 12 de julio de 2006, en el *“trámite de consultas e información de alegaciones planteadas en el procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto Foral por el que se aprueban diversas medidas en relación con la homologación, autorización e instalación de máquinas de juego y el régimen de los salones de juego”*, resolvió: aceptar el planteamiento de ANDEMAR, constriñendo la modificación normativa propuesta a las máquinas y a los salones de juego tradicionales, no contemplándose en ella la instalación de las máquinas especiales en las salas de bingo; no aceptar la alternativa propuesta por ASERNA que contempla un planteamiento general de reducción del importe de las fianzas que – se dice en la resolución- deberá estudiarse en la próxima regulación de las máquinas de juego y de su régimen de instalación, y estimar parcialmente la petición de ASERNA en relación con la ampliación del plazo establecido para la adaptación de máquinas a la nueva normativa.
5. Mediante escrito de 19 de julio de 2006, el Director del Servicio de Ordenación y Desarrollo remitió el Proyecto a la Hacienda Tributaria de Navarra *“por si pudiera afectar al régimen fiscal propio de las máquinas de juego de nuestra competencia”*.
6. La Dirección General de Interior, por escrito de 21 de julio de 2006, elevó al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior el proyecto de

Decreto Foral por el que se aprueban diversas medidas en relación con la homologación, autorización e instalación de máquinas de juego y el régimen de los salones de juego.

7. La Dirección del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación ha emitido informe, con fecha 26 de julio de 2006, sobre el Proyecto dictaminado. Dicho informe se concluye manifestando que *“el proyecto analizado se está tramitando adecuadamente”*, a la vez que se recomienda *“considerar las modificaciones al texto propuestas referentes a la forma y estructura del mismo con el fin de lograr una mejor redacción y calidad técnica”*, y sugiriendo *“atender las observaciones expuestas en este informe en relación con el fondo de la regulación que presenta el proyecto analizado”*, recomendaciones y sugerencias que han sido atendidas todas ellas en el Proyecto.
8. La Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior emite, con fecha 26 de julio de 2006, informe en relación con el Proyecto de Decreto Foral por el que se aprueban diversas medidas en relación con la homologación, autorización e instalación de máquinas de juego y el régimen de salones de juego. En el citado informe se concluye que *“el procedimiento seguido ha sido el correcto y que la norma propuesta se adecua al ordenamiento jurídico”*.
9. La jefa de la Sección de Desarrollo Legislativo, designada suplente del Secretario de la Comisión de Coordinación, en documento de 27 de julio de 2006, que obra en el expediente, certifica que *“en la sesión de la Comisión de Coordinación de 27 de julio de 2006, previa a la correspondiente sesión del Gobierno de Navarra, fue examinado el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueban diversas medidas en relación con la homologación, autorización e instalación de máquinas de juego y el régimen de los salones de juego en la Comunidad Foral de Navarra, previamente remitido a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra”*.

10. Finalmente el Gobierno de Navarra, en sesión celebrada el día 31 de julio de 2006, acordó tomar en consideración el Proyecto a efectos de la emisión del informe por este Consejo.

11. Han sido remitidas con la documentación dos copias del Proyecto, conforme a lo exigido por el artículo 28.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Navarra, aprobado por Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen**

El Proyecto sometido a consulta viene a modificar el Reglamento de Máquinas de Juego aprobado por el Decreto Foral 181/1990, de 31 de julio, el Decreto Foral 28/1998, de 9 de febrero, que aprueba el Registro de Modelos Homologados de Máquinas de Juego y el Decreto Foral 270/1999, de 30 de agosto, que aprueba el Reglamento de Salones de Juego, y deroga expresamente el Decreto Foral 194/1991, de 16 de mayo, por el que se aprobaron normas complementarias al Reglamento de Máquinas de Juego, aprobado por el antes citado Decreto Foral 181/1990, de 31 de julio y la Orden Foral 235/2001, de 2 de agosto, que actualiza el precio de la partida y los premios máximos de las máquinas de pago y dicta las previsiones necesarias para su adaptación al euro, dictados todos ellos 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 reglamentos dictados 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 223/2006, de 1 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 Normativo de la Dirección General de Interior del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior. Se acompañan al Proyecto una memoria en la que 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. Se incluye la relación de disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de disposiciones anteriores sobre la misma materia. Se añade que *“el proyecto de Decreto Foral no dispone la creación de nuevas unidades orgánicas o de modificación de las existentes, ni supone coste adicional alguno por las Administraciones Públicas de Navarra”*. Se acompaña, igualmente, al Proyecto un informe del Servicio de Ordenación y Desarrollo sobre el impacto por razón de sexo, en el que se concluye que no existe en el texto ni en el lenguaje utilizado discriminación alguna por razón de sexo.

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 con algunos reparos que fueron informados y aceptados parcialmente. 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. Igualmente se evacuó consulta a la Hacienda Tributaria de Navarra.



También fue remitido el Proyecto a todos los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y examinado en la sesión semanal de la Comisión de Coordinación de 27 de julio de 2006, previa a la correspondiente sesión del Gobierno de Navarra.

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 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 adoptarán la forma de Decreto Foral (artículos 7.12 y 12.3, respectivamente).

El Proyecto 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**

La aprobación del Proyecto se justifica, como resulta de informes obrantes en el expediente y del contenido de su exposición de motivos, en la evolución registrada en el sector a lo largo de estos años, unida a la difícil disponibilidad de algunas máquinas y elementos de juego adaptados a la normativa vigente en Navarra, por encontrarse fuera de fabricación así como la necesidad de homogeneizar las características básicas de los materiales de juego entre las diversas Comunidades Autónomas.

### **B) Contenido del Proyecto**

El Proyecto sometido a consulta comprende una exposición de motivos, cuatro artículos, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El artículo 1 –máquinas de juego autorizadas- define, en su apartado 1, las máquinas que, reuniendo las características que en el mismo se explicitan, podrán ser homologadas. En su apartado 2, el citado precepto señala qué máquinas, además de las citadas en el apartado 1, podrán ser homologadas y autorizada su instalación y explotación en los salones de juego, excepción hecha de las especificaciones que en el mismo se establecen. Finalmente, en el apartado 3, se dispone la aplicación en Navarra del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar, aprobado por Real Decreto 2110/1998, de 2 de octubre, en lo relativo a las características técnicas de las máquinas de juego *“que no se oponga a lo dispuesto en este artículo”*.

Por el artículo 2 se modifican los artículos 3.2, 4.2, 10.1 y 12 del Reglamento de Máquinas de Juego, aprobado por Decreto Foral 181/1990, de 31 de julio, en la siguiente forma: El apartado 2 del artículo 3 en su nueva redacción eleva el capital mínimo con que deberán contar las empresas que adopten la forma de sociedad mercantil de 15.000 euros a 90.000 euros, capital que, se añade, deberá estar totalmente desembolsado. La modificación del apartado 2 del artículo 4 –registro de empresas operadoras- hace referencia a la fianza que las empresas operadoras deben prestar a favor del Gobierno de Navarra, incrementando las cuantías fijadas hasta

entonces. El artículo 10 –locales autorizados- en la nueva redacción de su apartado 1 contiene una nueva regulación de los locales en los que podrían instalarse máquinas de juego, estableciendo una puntualización en relación a la contemplada en el precepto inicial consistente en que donde se hablaba únicamente de “*máquinas de juego*” ahora se citan “*máquinas de juego o de tipo B*” y “*máquinas especiales autorizadas para salones de juego*”. La modificación del artículo 12 se ciñe a sustituir la cita que se hacía al “*reglamento de máquinas aprobado por Real Decreto 593/1990, de 27 de abril*”, por la que se hace al “*Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar, aprobado por Real Decreto 2110/1998, de 2 de octubre*”, que derogó el anterior.

Por el artículo 3 se modifica el apartado 2 a) del artículo 2 del Decreto Foral 28/1998, de 9 de febrero, que regula el Registro de Modelos Homologados de Máquinas de Juego al que se da nueva redacción, incluyendo que el informe de la Comisión Nacional del Juego al que se hacía referencia en el precepto modificado, se emite no sobre la adecuación del modelo de máquina a los requisitos técnicos exigidos para las máquinas de tipo B por el Real Decreto 593/1990, de 22 de abril, sino sobre el resultado de las pruebas efectuadas y la adecuación del modelo al Proyecto y al Reglamento de Máquinas de Juego, aprobado por el Decreto Foral 181/1990, de 31 de julio. Se añade, además que el informe puede ser emitido, además de por la Comisión Nacional del Juego, por un laboratorio reconocido por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

Por el artículo 4 se modifican los artículos 11, 12, 13, 20.1 y 25 así como la disposición adicional del Decreto Foral 270/1999, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Salones de Juego en la siguiente forma: Se da nueva redacción al artículo 11 –clases- sustituyendo en su apartado c) la cita a “Máquinas especiales para salones de juego” por la de “Máquinas de Juego con premio programado o de tipo B, especiales para salones de juego”. Se da nueva redacción al artículo 12 –interconexión de máquinas de juego- en el que se introducen, como modificaciones más notables, la exigencia de que las máquinas conectadas no sea inferior a tres y la cuantía del premio que se fija en 1.000 euros, “sin que dicho premio acumulado suponga una disminución del porcentaje de devolución

establecido para cada una de las máquinas”. En el artículo 13 –máquinas especiales para salones de juego- se sustituye su redacción anterior, más extensa por la de “en el tablero frontal de cada una de estas máquinas tendrá que constar la expresión: “Máquina especial para salones de juego”. En el artículo 20 –fianza- se da nueva redacción a su apartado 1 fijándose la cuantía de la fianza a constituir a favor de la Hacienda Pública de Navarra, con carácter previo a la apertura de un salón de juego en 12.000 euros, en lugar de los dos millones de pesetas anteriores. En el artículo 25 –horario- se sustituye la fijación concreta de las horas máximas de finalización de la actividad o cierre y de la de apertura por la remisión a lo dispuesto en la normativa general de espectáculos públicos y actividades recreativas. Finalmente la modificación en la disposición adicional se ciñe al enunciado que ahora es “Disposición Adicional Única. Máquinas en salas de bingo”, y a la división de su contenido en tres apartados.

El Proyecto contiene, además, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales. Por la primera se declara que la modificación de las máquinas inscritas en el Registro de Modelos Homologados de Máquinas de Juego y preparadas para su adaptación a los modelos regulados en el Proyecto examinado tendrá el carácter de modificación no sustancial, a los efectos previstos en el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar aprobado por Real Decreto 2110/1998, de 2 de octubre (apartado 1); se fija la documentación que debe acompañarse a las solicitudes de adaptación (apartado 2); se prevé la posibilidad de que el Departamento de Presidencia, Justicia e Interior requiera al fabricante el sometimiento a ensayo previo del modelo de entidad autorizada, a fin de comprobar los requisitos y características de las máquinas modificadas (apartado 3); y, finalmente, se establece que, a partir del 1 de enero de 2007, no se admitirán modificaciones que tengan por objeto las adaptaciones previstas en los apartados anteriores. La disposición derogatoria regula el régimen de derogaciones. Por las disposiciones finales se faculta al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución del Decreto Foral (primera) y se fija la fecha de entrada en vigor (segunda).

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 naturaleza y el escaso alcance de las señaladas modificaciones.

### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueban diversas medidas en relación con la homologación, autorización e instalación de máquinas de juego y el régimen de salones de juego se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.