

Expediente: 31/2008

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Reglamento del Juego del Bingo, aprobado por Decreto Foral 44/2002, de 25 de febrero.

Dictamen: 29/2008, de 1 de julio

DICTAMEN

En Pamplona, a 1 de julio de 2008,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Alfredo Irujo Andueza y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Alfredo Irujo Andueza,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 4 de junio de 2008 tuvo entrada en este Consejo 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 (en adelante, 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 Reglamento del Juego del Bingo, aprobado por Decreto Foral 44/2002, de 25 de febrero, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 26 de mayo de 2008.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

Del expediente que ha sido remitido a este Consejo se desprende que se han practicado las siguientes actuaciones que constituyen antecedentes del presente dictamen.

1. El Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, acordó mediante Orden Foral 136/2008, de 25 de marzo, iniciar el procedimiento para la elaboración de un proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 44/2002, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento del Juego del Bingo, designando como órgano responsable del procedimiento y de la elaboración del proyecto al Servicio de Desarrollo de las Políticas de Seguridad de la Dirección General de Interior.
2. Con fecha de 27 de marzo de 2008, y de conformidad con lo establecido por el artículo 59.2 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y su Presidente (LFGNP), se remitió copia del Proyecto al Departamento de Economía y Hacienda, con la finalidad de que pudieran formularse las observaciones que se considerasen oportunas, sin que por el mismo se haya realizado alegación alguna.
3. Con esa misma fecha, se envió copia del Proyecto, a los efectos prevenidos en el artículo 60.2 de la LFGNP, a determinadas entidades y personas afectadas por el mismo. Constan a este respecto en el expediente los escritos remitidos, con fecha de 7 de abril de 2008, por "...", titular de la sala "... de Pamplona y por la "Asociación de Empresas Navarras de Bingo", que muestran su conformidad con los términos del texto elaborado.
4. El 11 de abril de 2008 se suscriben por el Director del Servicio de Desarrollo de las Políticas de Seguridad las memorias normativa, justificativa, organizativa y económica del Proyecto. En la primera, se da cuenta de la única disposición afectada por la regulación propuesta, que es el Reglamento del Juego del Bingo, aprobado por Decreto Foral 44/2002, de 25 de febrero; en la segunda, se justifica la necesidad de la regulación propuesta, solicitada por las empresas titulares de las tres salas de bingo existentes en Navarra, y se precisa que se ha realizado un estudio pormenorizado sobre la evolución de la práctica del juego del bingo y de los sistemas de distribución de ingresos implantados en las diferentes comunidades

autónomas; en la memoria organizativa se indica que el Proyecto no dispone la creación de nuevas unidades orgánicas o la modificación de las existentes, no precisa de la aportación de recursos adicionales, no afecta a los gastos de personal, ni conlleva incremento de gasto ni disminución de ingresos presupuestarios para las administraciones públicas de Navarra; en la memoria económica, finalmente, se señala que el Proyecto no supone costo adicional alguno para la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

5. El mismo día 11 de abril de 2008 se suscribe informe sobre impacto de sexo, no apreciando en el Proyecto discriminación alguna en tal sentido.
6. El 17 de abril de 2008 la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior emite informe en el que concluye que el procedimiento seguido para la elaboración del Proyecto ha sido correcto, así como adecuado al ordenamiento jurídico.
7. El Servicio de Acción Legislativa y Coordinación emite informe, con fecha de 13 de mayo de 2008, en el que se contienen observaciones de forma y estructura, que son tenidas en cuenta en el texto definitivo.
8. Con fecha de 16 de mayo de 2008, el Proyecto se remite a consulta de los distintos Departamentos del Gobierno de Navarra, en cumplimiento de lo establecido por el artículo 63.2 de la LFGNP.
9. Con fecha de 19 de mayo de 2008 se eleva al Consejero, por la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, propuesta de acuerdo de toma en consideración del Proyecto.
10. El Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, con fecha 22 de mayo de 2008, certifica que el Proyecto fue examinado en la Comisión de Coordinación de esa misma fecha.

11. En fin, el Proyecto fue tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en la sesión celebrada el día 26 de mayo de 2008.

I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

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

La exposición de motivos comienza por reconocer la necesidad de renovación de la normativa que rige la organización y la explotación del juego en Navarra, indicando que en este momento resulta prioritaria para la sostenibilidad del sector “la modificación, estrictamente material, de la cuantía y distribución de los porcentajes de los ingresos destinados a premios” en el desarrollo del juego del bingo.

El artículo uno, modifica el artículo 9.2 del Reglamento del Juego del Bingo , aprobado por Decreto Foral 44/2002, de 25 de febrero, de forma tal que la cantidad a distribuir en premios en cada partida o sorteo sea del 66% del valor facial de la totalidad de los cartones vendidos (en la regulación modificada era del 68%), correspondiendo el 8% del premio a la línea (era del 9%) y el 58% al bingo (era del 59%).

El artículo dos, modifica el artículo 30.2 del Reglamento vigente, referido a la modalidad de bingo acumulado, estableciéndose el siguiente nuevo reparto de las cantidades destinadas a premios, por relación a su denominación y valor facial de los cartones vendidos:

- a) Línea: 8%, cuando con anterioridad estaba fijado en el 9%.
- b) Bingo: 55,5% (era del 56,5%).
- c) Bingo acumulado y premio complementario: 2,5% (se mantiene el mismo porcentaje).

La disposición transitoria única autoriza la utilización de los cartones actuales, “hasta que las determinaciones establecidas en este Decreto Foral no sean recogidas en el reverso de los cartones de bingo suministrados por

la Hacienda Tributaria de Navarra”, si bien “durante ese tiempo los titulares de la sala estarán obligados a exhibir un ejemplar de esta disposición en el vestíbulo de las salas, así como en las zonas donde tenga lugar la práctica del juego”.

La disposición derogatoria única deroga “cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en este Decreto Foral”.

En la disposición final primera se faculta al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior para dictar las disposiciones que sean precisas para el desarrollo y ejecución del Decreto Foral; y en la disposición final segunda se establece su entrada en vigor, al día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El proyecto de Decreto Foral sometido a dictamen del Consejo de Navarra tiene por objeto la modificación parcial del Reglamento del Juego del Bingo, aprobado por Decreto Foral 44/2002, de 25 de febrero.

Por tanto, tratándose de la modificación de un reglamento o disposición de carácter general, que por su carácter ejecutivo ya fue objeto de dictamen de este Consejo (dictamen 4/2002, de 28 de enero), procede emitir este nuevo dictamen, con carácter preceptivo, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 16.1.f) de la LFCN.

II.2ª. Competencia de la Comunidad Foral y del Gobierno de Navarra

El artículo 23.1 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA) atribuye al Gobierno de Navarra la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con los artículos 2, 7, 12 y 55 de la LFGNP, el Gobierno de Navarra ejerce la potestad reglamentaria y sus disposiciones adoptarán la forma de Decreto Foral (artículos 12 y 55.2 de la LFGNP).

En consecuencia, el proyecto de Decreto Foral examinado se dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y el rango es el adecuado.

II.3ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

La LFGNP regula el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el Capítulo IV de su Título IV.

Establece el artículo 59 de esa Ley Foral que “la elaboración de disposiciones reglamentarias será iniciada por el Consejero del Gobierno de Navarra competente por razón de la materia, el cual deberá designar el órgano responsable del procedimiento”.

Consta en el expediente la Orden Foral 136/2008, de 25 de marzo, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, por la que se inicia el procedimiento de elaboración de un Proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 44/2002, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento del Juego del Bingo, cuya tramitación fue encomendada al Servicio de Desarrollo de las Políticas de Seguridad de la Dirección General de Interior.

De acuerdo con el artículo 58 de la LFGNP, 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.

Se han incorporado al expediente unas memorias normativa, justificativa, organizativa y económica, así como un informe de impacto por razón de sexo.

En cumplimiento de lo establecido por el artículo 60 de la LFGNP, Se ha dado audiencia a las personas y entidades más directamente afectadas por la nueva regulación.

El Proyecto ha sido remitido, para informe, al Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, que ha realizado las observaciones de forma y

estructura que ha considerado oportunas y que han resultado incorporadas al Proyecto.

También ha sido informado por la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior.

En fin, el Proyecto ha sido remitido a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y examinado en la sesión de la Comisión de Coordinación de 22 de mayo de 2008, dándose así cumplimiento al mandato contenido en el artículo 63.2 de la LFGNP.

De todo ello se deduce que el proyecto sometido a dictamen se ha tramitado de acuerdo con la legalidad vigente.

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

Según se desprende de la LRJ-PAC, -singularmente de sus artículos 51 y 62.2- así como de la LFGNP –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, 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.

La exposición de motivos justifica la norma en la prioridad que tiene para la sostenibilidad del sector la modificación que se propone, estrictamente material y referida a la cuantía y distribución de los porcentajes de los ingresos destinados a premios, actualmente establecidos en el Reglamento aprobado por Decreto Foral 44/2002, de 25 de febrero.

En la memoria justificativa elaborada se alude, además, a la solicitud formulada en tal sentido por las empresas titulares de las salas de bingo y al estudio realizado sobre los sistemas de distribución de premios implantados en las distintas comunidades autónomas.

Por ello se considera que el ejercicio de la potestad reglamentaria se ha realizado en el caso presente de manera motivada tal y como exige el artículo 58.1 de la LFGNP.

Nada hay que objetar a lo dispuesto por los artículos uno y dos del Proyecto, de alcance, efectivamente, estrictamente material, toda vez que en los mismos lo único que se hace es reducir el porcentaje de ingresos que se destina a premios, que pasa del 68% al 66%; y, consecuentemente, el porcentaje correspondiente a los premios de línea y bingo, en las dos modalidades consideradas, respectivamente, en los artículos 9 y 30 del Reglamento.

Ambos preceptos se muestran acordes con lo prevenido en el artículo 20 de la Ley Foral 16/2006, de 14 de diciembre, del Juego, que define a la lotería –y el Bingo es una variedad de la misma, conforme a lo dispuesto por el artículo 25 de la misma Ley Foral- como un juego en el que se conceden premios en metálico, sin prescribir para ello la aplicación de ningún porcentaje determinado.

La disposición transitoria única señala que “hasta que las determinaciones establecidas en este Decreto Foral no sean recogidas en el reverso de los cartones de bingo suministrados por la Hacienda Tributaria de Navarra podrán utilizarse los cartones actuales, si bien durante ese tiempo los titulares de la sala estarán obligados a exhibir un ejemplar de esta disposición en el vestíbulo de las salas, así como en las zonas donde tenga lugar la práctica del juego”.

Mediante la disposición derogatoria se deroga cualquier disposición de igual o inferior rango que se oponga a lo establecido en el Decreto Foral dictaminado.

La disposición final primera contiene la habilitación al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación de este Decreto Foral; y la segunda dispone la entrada en vigor.

Ninguna de estas disposiciones ofrece reparo alguno de legalidad.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Reglamento del Juego del Bingo es ajustado al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.