

Expediente: 41/2008

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se crea el Consejo del Juego de Navarra y se regula su composición, organización y funcionamiento.

Dictamen: 38/2008, de 29 de septiembre

DICTAMEN

En Pamplona, a 29 de septiembre 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, don Julio Muerza Esparza, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Alfonso Zuazu Moneo,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 27 de agosto de 2008 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Vicepresidente Primero 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 crea el Consejo del Juego de Navarra y se regula su composición, organización y funcionamiento, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 11 de agosto de 2008.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

Del expediente remitido resultan las siguientes actuaciones relevantes en el procedimiento de elaboración del proyecto:

1. Por Orden Foral 30/2008, de 18 de enero, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, se ordena iniciar el procedimiento para la elaboración de un proyecto de Decreto Foral por el que se crea el Consejo del Juego de Navarra y se regula su composición, organización y funcionamiento (en adelante, el Proyecto), designándose como órgano responsable de su elaboración y tramitación al Servicio de Desarrollo de las Políticas de Seguridad, de la Dirección General de Interior.

2. Consta en el expediente la remisión, el 18 de enero de 2008, de un primer texto del Proyecto a los Departamentos de la Administración Foral más directamente afectados por la materia o regulación propuesta, formulando algunos de ellos las observaciones que estimaron convenientes.

3. El 1 de febrero de 2008, el Director del Servicio de Desarrollo de las Políticas de Seguridad, propone someter el Proyecto al trámite de información pública durante el plazo de un mes, atendiendo al “interés que la regulación puede suscitar en organizaciones representativas de intereses de carácter empresarial, sindical o social”, sometiéndose efectivamente a esa información pública, según se ordena por Orden Foral 141/2008, de 1 de abril, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, a través de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra número 49, de 18 de abril de 2008.

4. El expediente incorpora las preceptivas memorias, en un documento único fechado el 30 de mayo de 2008. La memoria normativa expresa los antecedentes normativos del Proyecto, refiriendo las competencias de la Comunidad Foral de Navarra en materia de casinos, juegos y apuestas, y realizando una mención singular al artículo 9 de la Ley Foral 16/2006, de 14 de diciembre, del Juego (en adelante, LFJ), en el que se contempla la creación del Consejo del Juego de Navarra, además de contener una relación de las disposiciones que configuran el marco normativo foral en la materia de juegos y apuestas.

La memoria justificativa, entre otras consideraciones sobre las transformaciones que se han operado en el sector económico del juego y las apuestas, señala la necesidad de “impulsar las relaciones del sector público

con los afectados por la gestión y las decisiones que puedan adoptarse en relación con la regulación y la práctica del juego, a la vez que interesa hacer partícipes a los interesados en la modernización de la Administración y en la mejora de la calidad de sus prestaciones”. En todo caso, advierte la memoria que el Proyecto no constituye sino un desarrollo de las previsiones contenidas en la Ley Foral 16/2006, destacando su oportunidad por la conveniencia de su aprobación con anterioridad a la renovación del marco normativo regulador del juego y las apuestas.

La memoria económica indica que la aplicación del proyecto de Decreto Foral no tendrá repercusiones presupuestarias ni supondrá costo adicional para la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

La memoria organizativa afirma que la aprobación del Decreto Foral no implica la creación de nuevas unidades orgánicas o la modificación de las existentes, no precisando de la aportación de recursos adicionales ni afectando a los gastos de personal.

5. El informe relativo al impacto por razón de sexo, emitido por el Director del Servicio de Desarrollo de las Políticas de Seguridad el 30 de mayo de 2008, señala que de los contenidos del Proyecto “no se desprende impacto alguno por razón de sexo, no existiendo en el texto ni en el lenguaje utilizado discriminación directa o indirecta alguna por dicha razón”.

6. Con fecha de 25 de junio de 2008, la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, emite informe en el que tras analizar la competencia de la Comunidad Foral de Navarra, la justificación del Proyecto, su objeto y contenido, así como el procedimiento que debe seguirse para su aprobación, en el que contempla la emisión de nuestro dictamen, concluye en que “el procedimiento ha sido el correcto y que la norma propuesta se adecua al ordenamiento jurídico”.

7. A su vez, el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación del citado Departamento emite informe, en fecha de 28 de julio de 2008, en el que se formulan distintas observaciones sobre la forma y estructura de la norma. Concluye que el procedimiento se está tramitando adecuadamente y

recomienda considerar las modificaciones propuestas referentes a la forma y estructura del texto, con el fin de lograr una mejor redacción y calidad técnica.

8. La Comisión de Coordinación, en sesión de 7 de agosto de 2008, examinó el Proyecto, que previamente había sido remitido a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

9. El Gobierno de Navarra, en sesión de 11 de agosto de 2008, acordó tomar en consideración el Proyecto a efectos de la petición de emisión de dictamen al Consejo de Navarra.

I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta está integrado por una exposición de motivos, diecisiete artículos repartidos en cinco capítulos, una disposición adicional y dos disposiciones finales.

La exposición de motivos del Proyecto reseña la innovación normativa llevada a cabo por la LFJ, configurando un “renovado marco regulador del sector del juego y las apuestas en la Comunidad Foral de Navarra”, respondiendo a la necesidad de coherencia las iniciativas y los legítimos intereses empresariales con la preservación de determinados valores, entre los que se encuentra la seguridad jurídica de todos los que participan o intervienen en el “escenario, la organización y la práctica del juego y las apuestas, así como la protección de quienes puedan resultar dañados en su salud o en su economía”. Tras ello, recoge la previsión contenida en la LFJ en relación a la creación del Consejo del Juego de Navarra, como órgano consultivo y de participación en relación con el juego y las apuestas, en el que junto a departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra confluirán las organizaciones más representativas de intereses de carácter empresarial, sindical o social en relación con el juego y las apuestas.

El Capítulo I, “Disposiciones generales”, está compuesto por dos artículos. En el artículo 1 se establece el objeto del Decreto Foral, y en el artículo 2 se procede a la creación del Consejo del Juego de Navarra con

identificación de sus fines (apartado primero), definición de su naturaleza (apartado segundo) y adscripción orgánica (apartado tercero).

En el Capítulo II, "Funciones", se identifican las que corresponden al Consejo del Juego (artículo 3).

El Capítulo III, "Composición", determina en su artículo 4 la integración del Consejo, contemplando siete vocales en representación de la Administración Foral y otros seis vocales en representación de los empresarios de juego (tres), los sindicatos (dos) y asociaciones cuya finalidad primordial sea la prevención y el tratamiento de la ludopatía (uno). Se atribuye la Presidencia del Consejo al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, y la Vicepresidencia al Director General de Interior, contemplándose que el Secretario del Consejo, con voz pero sin voto, será el Director del Servicio de Régimen Jurídico y de Personal de la Dirección General de Interior.

En los artículos 5 y 6 se establecen la duración del mandato y los motivos de cese de los miembros del Consejo, respectivamente, distinguiéndose en ambos supuestos según sea la naturaleza de la representación asumida por los mismos. El artículo 7 contempla los supuestos de suplencia por ausencia del Presidente o del Secretario del Consejo del Juego.

El Capítulo IV se ocupa de los "derechos y deberes de los miembros del Consejo", determinándose los derechos en el artículo 8, las obligaciones en el artículo 9 y, en fin, el artículo 10 contempla la posibilidad de indemnizaciones por los gastos ocasionados por razón del servicio.

La "organización y funcionamiento" es el contenido del Capítulo V, contemplándose el funcionamiento del Consejo en Pleno y la mayoría de asistentes como quórum general de adopción de acuerdos (artículo 11), determinándose las funciones del Presidente (artículo 12), Vicepresidente (artículo 13) y Secretario (artículo 14), así como el régimen de las sesiones (artículo 15), la posibilidad de crear grupos de trabajo (artículo 16) y,

finalmente, la habilitación al Consejo para la determinación de sus normas de funcionamiento interno (artículo 17).

En la disposición adicional única se contempla el plazo de constitución del Consejo y en las disposiciones finales se faculta al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, para dictar las disposiciones de desarrollo y ejecución (primera), y se establece la entrada en vigor de la norma (segunda).

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El Proyecto sometido a consulta se dicta en desarrollo del artículo 9 LFJ, conforme al cual el Gobierno de Navarra procederá a la creación del Consejo del Juego de Navarra, facultándose además en su disposición final primera al Gobierno de Navarra para dictar las disposiciones de desarrollo y ejecución de lo establecido en la ley foral. En consecuencia, tratándose de un reglamento dictado en ejecución de una ley foral, el dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 16.1.f) de la LFCN.

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

La Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), atribuye en su artículo 44.16 a Navarra la competencia exclusiva en materia de casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas.

En ejercicio de esas competencias, el Parlamento de Navarra ha aprobado la LFJ que, como hemos dicho, contempla en su artículo 9 la creación por el Gobierno de Navarra del Consejo del Juego de Navarra, como órgano consultivo y de participación en relación con el juego y las apuestas.

Por otra parte, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente (en lo sucesivo, LFGNP), corresponde al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria (artículos 7.12 y 55.1) y sus disposiciones generales adoptarán la forma de Decreto Foral (artículo 12.3 y 55.2).

En consecuencia, el Proyecto examinado se dicta al amparo de la competencia de Navarra en materia de casinos, juegos y apuestas, en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y su 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. La disposición reglamentaria analizada ha seguido, con carácter general, las pautas normativas procedimentales establecidas en la Ley Foral mencionada.

Constan así en el expediente la Orden Foral de iniciación del procedimiento, las memorias normativa, económica, justificativa y organizativa, así como el informe sobre impacto por razón de sexo; el informe del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior; y un informe jurídico de la Secretaría General Técnica del citado Departamento.

Por otra parte, el Proyecto fue remitido a los Departamentos principalmente concernidos por razón de la materia, que formularon unas observaciones mayoritariamente consideradas en el texto definitivo del Proyecto. Igualmente, como se ha reflejado en los antecedentes, el Proyecto ha sido sometido a información pública por plazo de un mes, sin que resulte del expediente la formulación de alegaciones u observaciones al mismo.

De todo lo expuesto cabe concluir que la tramitación del proyecto de Decreto Foral se ajusta a las normas que disciplinan su procedimiento de elaboración.

II.4ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto

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- (en adelante, LRJ-PAC), 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, 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.

Como se ha adelantado, la principal referencia de nuestro pronunciamiento sobre la adecuación jurídica del Proyecto ha de ser la LFJ, en particular su artículo 9, que dispone que “el Gobierno de Navarra procederá a la creación del Consejo del Juego de Navarra, que estará adscrito al Departamento de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra que tenga atribuida la competencia en materia de juego y apuestas, como órgano consultivo y de participación en relación con el juego y las apuestas, en el que participarán el referido Departamento de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y los que tengan atribuidas competencias relacionadas con el juego y las apuestas, así como las organizaciones más representativas de intereses de carácter empresarial, sindical o social en relación con el juego y las apuestas”.

Asimismo, habrán de tenerse en cuenta con carácter general las disposiciones contenidas sobre los órganos colegiados de la Administración Foral en el Capítulo III, del Título III, de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (en adelante LFACFN) y en el Capítulo II, del Título II, de la LRJ-PAC.

A) Justificación

El Proyecto se justifica, como resulta de las distintas memorias e informes obrantes en el expediente y recoge también su exposición de motivos, en la necesidad de crear el Consejo del Juego de Navarra, según dispone el artículo 9 LFJ y, con ella, la determinación de su composición, organización y funcionamiento.

B) Contenido del proyecto

Entrando en el análisis jurídico del Proyecto, su contraste con el ordenamiento jurídico nos ofrece el resultado siguiente:

1. El artículo 1 no merece objeción ya que se limita a definir correctamente el objeto de la norma, que no es otro que la creación del Consejo del Juego de Navarra, determinando su composición, organización y funcionamiento.

2. A través del artículo 2 se crea el Consejo del Juego de Navarra, con la finalidad de dinamizar las relaciones de la Administración con el sector del juego y contribuir a la mejora de la calidad de las normas que lo regulan, y con naturaleza de órgano colegiado, consultivo y de participación en “el conocimiento, deliberación, seguimiento, asesoramiento y propuesta de las políticas de juego y apuestas”. El nuevo órgano se adscribe al Departamento de Presidencia, Justicia e Interior de la Administración de la Comunidad Foral.

No cabe reproche alguno al mencionado precepto en cuanto que con la creación del Consejo del Juego de Navarra viene a cumplimentar la remisión contenida en el artículo 9 de la LFJ, reiterando la naturaleza consultiva y participativa que la ley foral atribuye a ese órgano de nueva creación y, en definitiva, identificando el Departamento al que se adscribe, según exige el artículo 29.1.d) de la LFACFN

3. Tampoco merece reparo el artículo 3 al establecer las funciones del Consejo, pues la emisión de informes preceptivos sobre los proyectos de disposiciones de carácter general, la elaboración de estudios y propuestas o, en general, informar, evacuar consultas y asesorar en materia de juego y

apuestas, son cometidos propios de un órgano contemplado en la LFJ con naturaleza consultiva.

No obstante ello, a nuestro juicio, el carácter preceptivo del informe del Consejo del Juego de Navarra sobre los proyectos de disposiciones generales y las consecuencias jurídicas anudadas a una eventual omisión del mismo, exige que el texto especifique o delimite, en el artículo 3.1, que dicho informe procederá con ese carácter en relación a proyectos que afecten directamente a la materia del juego y apuestas y no en relación a todo proyecto de disposición general. Es cierto que implícitamente así puede entenderse de una lectura sistemática del Proyecto, pero razones de seguridad jurídica obligan a esa delimitación o concreción, que por otra parte se contenía en los primeros textos sin que se justifique en el expediente el por qué de su supresión en los textos posteriores.

4. En el artículo 4 se recoge la composición del Consejo del Juego de Navarra, que se integra por siete representantes de la Administración de la Comunidad Foral, que se designan en atención al ejercicio de determinados cargos y funciones que mantienen una relación directa con las materias en las que se desenvuelven las competencias del Consejo, y seis representantes designados por los empresarios del juego, los sindicatos y las asociaciones que se desenvuelven en el ámbito de la prevención y el tratamiento de la ludopatía. Se cumple así la previsión legal que dispone la participación en el Consejo de los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral que tengan atribuidas competencias relacionadas con el juego y las apuestas, “así como las organizaciones más representativas de intereses de carácter empresarial, sindical o social en relación con el juego o las apuestas”.

En ese mismo precepto se contempla la existencia de los cargos de Presidente, Vicepresidente y Secretario del Consejo del Juego de Navarra, que se adecua a los previstos con carácter general para los órganos colegiados en el artículo 30.1 de la LFACFN.

5. En los artículos 5 a 7 se regula la duración del mandato de los miembros, los supuestos de cese y el régimen de suplencias, respecto de

los que no advertimos reparos de legalidad que oponer en cuanto resultan coherentes con la naturaleza del órgano y la distinta naturaleza representativa de sus miembros, lo que justifica la vinculación de la duración del mandato y cese con el mantenimiento del titular en el ejercicio del cargo que justifica su pertenencia al Consejo, para el caso de los representantes de la Administración de la Comunidad Foral y, por el contrario, el establecimiento de un mandato temporal con condiciones de cese vinculadas a la terminación del mandato, a circunstancias vinculadas a la persona designada o a la entidad que la designó, para el supuesto de los representantes de los sectores empresariales, sindicales o sociales.

6. En los artículos 8 a 10 se contemplan los derechos y obligaciones de los miembros del Consejo, siguiendo en lo fundamental las determinaciones del artículo 32 de la LFACFN en cuanto a los primeros, y consustanciales a la condición de miembro en cuanto a las obligaciones que se establecen.

7. En cuanto al funcionamiento del Consejo el artículo 11 establece que funcionará en Pleno, integrado por todos sus miembros, pudiéndose establecer comisiones o grupos de trabajo, adoptándose los acuerdos por mayoría de votos de los miembros asistentes, siguiendo lo establecido al respecto en el artículo 26.4 de la LRJ-PAC, facultándose además en el artículo 17 del Proyecto a que el Consejo pueda establecer o completar sus propias normas de funcionamiento, conteniéndose así una previsión análoga a la establecida en el artículo 22.2 de la LRJ-PAC.

8. Los artículos 12 a 14 establecen las funciones del Presidente, Vicepresidente y Secretario del Consejo del Juego de Navarra, que resultan conformes con las previsiones que respecto de los órganos colegiados en general se contienen en los artículos 31 y 33 de la LFACFN.

9. El artículo 15 establece el régimen de sesiones, contemplándose una sesión ordinaria de periodicidad anual y sesiones extraordinarias cuando lo disponga el Presidente, a iniciativa propia o previa solicitud de un tercio de sus miembros. Por otra parte, se establece el quórum de asistencia, exigiéndose la asistencia del Presidente y del Secretario y la presencia de la mayoría de sus miembros, en primera convocatoria, y de seis de ellos en

segunda convocatoria, para la válida constitución del Consejo, al que podrán asistir expertos, asesores o interesados en relación con los asuntos tratados.

Ninguna objeción cabe hacer a la regulación del Proyecto que sigue sin contradecirlo al régimen general establecido en el artículo 26 de la LRJ-PAC.

10. El artículo 17 contempla la constitución de grupos de trabajo, que podrán conformarse por miembros del Consejo y/o con personas ajenas al mismo, remitiéndose su composición y objeto al acuerdo de creación de los mismos, sin que proceda formular reparo de legalidad a la previsión reglamentaria atendiendo a la naturaleza y funciones de estos grupos de trabajo.

11. Finalmente, no merecen tacha de legalidad alguna la disposición adicional, que se limita a establecer el plazo de dos meses para la constitución del Consejo, ni las disposiciones finales, en las que se faculta al Consejero del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, para dictar las disposiciones precisas para el desarrollo y ejecución del Decreto Foral, y se fija la entrada en vigor del Proyecto.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral, por el que se crea el Consejo del Juego de Navarra y se regula su composición, organización y funcionamiento, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.