

**Expediente:** 62/2010

**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas de Navarra y se regulan su organización y funcionamiento.

**Dictamen:** 60/2010, de 21 de diciembre

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 21 de diciembre de 2010,

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 José Iruretagoyena Aldaz, don Julio Muerza Esparza, don Eugenio Simón Acosta 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 22 de noviembre de 2010, tuvo entrada en este Consejo un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 19.1, en relación con el 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (en adelante, LFCN), se recaba dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas de Navarra y se regulan su organización y funcionamiento, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 15 de noviembre de 2010.

## **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 173/2007, de 10 de abril, iniciar el procedimiento para la elaboración de un proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas de Navarra y se regulan su organización y funcionamiento, designando como órgano responsable del procedimiento y de la elaboración del proyecto al Servicio de Ordenación y Desarrollo de la Dirección General de Interior.
2. Obra en el expediente una “relación de entidades receptoras del proyecto”, con sus domicilios y correos electrónicos, entre las que se encuentran, además del Cuerpo de Policía Foral y los Departamentos de Economía y Hacienda e Innovación, Empresa y Empleo, la “Asociación Española de Casinos de Juego”, la “Asociación Española de Empresarios de Máquinas Recreativas FACOMARE”, la “Asociación de Empresas Navarras de Bingo”, la “Asociación de Máquinas Recreativas de Navarra ANDEMAR”, la “Asociación de Empresas del Recreativo de Navarra ASERNA”, la “Asociación Navarra de Empresarios de Salones de Juego ANESAR NAVARRA”. Asimismo, obra justificación del envío telemático del proyecto a los efectos de formulación de observaciones.
3. Mediante escrito de fecha 30 de diciembre de 2009 se formulan alegaciones por parte de la “Asociación Empresarial Española de Casinos de Juego”, acogiéndose positivamente la iniciativa de la regulación y solicitando su adaptación a las rectificaciones que se proponían.
4. Con fecha de 15 de abril de 2010, todas las alegaciones formuladas son informadas por el Servicio de Desarrollo de las Políticas de

Seguridad, con aceptación de algunas de las alegaciones formuladas.

5. El 15 de abril de 2010 se suscribe por el Director del Servicio de Desarrollo de las Políticas de Seguridad una memoria, que cuenta con el conforme del Interventor Delegado, y que se desarrolla en los siguientes apartados: Marco normativo y oportunidad de la regulación, disposiciones afectadas, tabla de vigencias, estudio de cargas administrativas, repercusiones económicas y consultas. Allí se da cuenta de la legislación que se desarrolla a través del proyecto, así como de la normativa que se afecta, se justifica la disposición en la necesidad de adaptar la regulación, la ordenación de la estructura y el funcionamiento del Catálogo de Juegos y Apuestas a la vigente Ley Foral 16/2006, de 14 de diciembre, de Juego (en adelante, LFJ), se indica que el proyecto no dispone la creación de nuevas unidades orgánicas o la modificación de las existentes, ni supone coste adicional alguno para las administraciones públicas de Navarra y se hace referencia a las consultas y alegaciones producidas.
6. El Consejo del Juego, en sesión celebrada el día 21 de abril de 2010 emite informe favorable sobre el proyecto de Decreto Foral.
7. Con fecha de 2 de agosto de 2010 se suscribe informe sobre impacto de sexo, no apreciando en el proyecto discriminación alguna en tal sentido.
8. El 3 de septiembre de 2010 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 y que la norma propuesta se adecua al ordenamiento jurídico.
9. El Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, a la vista del proyecto y su memoria, alegaciones y su informe, informe favorable del Consejo de Juego de Navarra, informe sobre impacto por razón de sexo e informe jurídico de la Secretaría General Técnica del

Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, emite informe de fecha 22 de septiembre de 2010, en el que se contienen observaciones de forma y estructura, que son tenidas en cuenta en el texto definitivo.

10. Con fecha de 8 de noviembre de 2010 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 de Decreto Foral.
11. El Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, con fecha de 11 de noviembre de 2010, certifica que en la sesión de la Comisión de Coordinación de esa misma fecha “fue examinado el Acuerdo por el que se toma en consideración el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas de Navarra y se regulan su organización y funcionamiento”.
12. En fin, el proyecto fue tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en la sesión celebrada el día 15 de noviembre de 2010.

### **I.3ª. El proyecto de Decreto Foral**

El proyecto sometido a consulta comprende una exposición de motivos, cinco artículos, tres disposiciones adicionales, una disposición derogatoria, una disposición final y un Anexo.

La exposición de motivos refiere la previsión que desarrolla, contenida en el artículo 3 de la LFJ, sobre la formación de un Catálogo de Juegos y Apuestas de Navarra, constituido como un instrumento básico para su ordenación. Según se señala, se organiza el citado Catálogo, recogiendo e incluyendo en él aquellos juegos y apuestas que actualmente tienen una configuración definitiva, sin perjuicio de que posteriormente puedan incorporarse otras alternativas lúdicas.

El artículo 1, “Objeto”, aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas de Navarra, que se incorpora como Anexo, así como la regulación de su organización y funcionamiento.

El artículo 2, “Ámbito de aplicación”, señala los juegos y apuestas que deben incluirse en el Catálogo, tanto presenciales como no presenciales o a distancia.

El artículo 3, “Juegos y Apuestas catalogados”, distingue a los efectos de su regulación y atendida su organización, entre los juegos de círculo y los de contrapartida. Asimismo, entre apuestas cruzadas, mutuas y de contrapartida.

El artículo 4, “Régimen Jurídico”, señala que la inclusión previa en el Catálogo constituye un requisito indispensable para la autorización de cualquier modalidad de juego o apuesta, correspondiendo al Gobierno de Navarra su inclusión o supresión, así como la aprobación de sus reglamentos, y al Consejero titular del departamento competente, la modificación e inclusión de sus modalidades, reglas esenciales, restricciones y limitaciones, conforme a sus reglamentos específicos. Ese mismo precepto precisa finalmente, que la inclusión de un juego o apuesta en el Catálogo no produce por sí misma efectos autorizatorios para su organización, explotación o práctica.

El artículo 5, “Organización”, establece los datos a incluir en el Catálogo, para cada juego o apuesta: Denominación, modalidad, descripción y restricciones y limitaciones. De igual manera, precisa los epígrafes y juegos que comprenderá inicialmente el Catálogo.

La disposición adicional primera está referida a la celebración de concursos y torneos relacionados con la práctica de los juegos y apuestas del Catálogo, que se regulará en las disposiciones que ordenen las modalidades y establezcan las reglas, restricciones y limitaciones para su organización y práctica.

La disposición adicional segunda relaciona los juegos exclusivos de casino.

En la disposición adicional tercera se prevé la progresiva implantación de nuevas tecnologías, conforme a lo establecido por la Ley Foral 11/2007,

de 4 de abril, para la Implantación de la Administración Electrónica en la Administración de la Comunidad Foral (en adelante, LFIAE).

La disposición derogatoria única deroga el Decreto Foral 95/1991, de 21 de marzo, por el que se aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas y, en general, cuantas disposiciones o igual o inferior rango se opongan a lo establecido en este Decreto Foral.

En la disposición final única se establece la entrada en vigor del proyecto.

El Anexo del proyecto de Decreto Foral contiene, finalmente, el Catálogo de Juegos y Apuestas de Navarra con los siguientes diecisiete epígrafes, en los que se produce la correspondiente descripción:

- I. Apuestas
- II. Bacarrá, Chemin de Fer o Ferrocarril
- III. Bingo
- IV. Black-Jack o Veintiuno
- V. Bola o Boule
- VI. Boletos
- VII. Combinaciones aleatorias
- VIII. Dados o Craps
- IX. Juegos de recreo o pasatiempo con premio
- X. Loterías
- XI. Máquinas de Juego
- XII. Póquer
- XIII. Punto y Banca

- XIV. Rifas
- XV. Ruleta
- XVI. Tómbolas
- XVII. Treinta y Cuarenta

## **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 aprobación del Catálogo de Juegos y Apuestas de Navarra.

A través del proyecto se trata de desarrollar la LFJ, en lo que se refiere al mencionado Catálogo, cuya regulación corresponde al Gobierno de Navarra, según determina el propio artículo 3 de la citada Ley Foral y por aplicación de lo dispuesto en su disposición final primera, que faculta al Gobierno de Navarra para dictar las disposiciones de desarrollo y ejecución de lo establecido en su texto.

Además, a través del presente proyecto de Decreto Foral se deroga el Decreto Foral 95/1991, de 21 de marzo, aprobatorio del anterior Catálogo de Juegos y Apuestas, dictado en desarrollo de la derogada Ley Foral 11/1989, de 27 de junio.

Por tanto, procede emitir este 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 Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y su Presidente

(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).

Por otra parte, la competencia de la Comunidad Foral de Navarra sobre el juego, encuentra amparo en lo dispuesto por el artículo 44.16 de la LORAFNA, donde se manifiesta que “Navarra tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: ... 16. Casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas”.

En consecuencia, el proyecto de Decreto Foral examinado se dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra, sobre competencias propias 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 173/2007, de 10 de abril, 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 aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas de Navarra, cuya tramitación fue encomendada al Servicio de Ordenación y Desarrollo 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 una memoria en la que se justifica la oportunidad de la regulación, se expresa el marco normativo, se incluyen las disposiciones afectadas, se inserta una tabla de vigencias, se refieren las repercusiones económicas y se suscribe el correspondiente 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, que han formulado alegaciones, posteriormente informadas por el Servicio de Desarrollo de las Políticas de Seguridad.

El proyecto de Decreto Foral ha sido favorablemente informado por el Consejo del Juego de Navarra, dándose de esa forma cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 3.1 del Decreto Foral 116/2008, de 24 de noviembre, de creación del Consejo del Juego de Navarra y regulador de su composición, organización y funcionamiento.

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 11 de noviembre de 2010, 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 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 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.

Por otra parte, siendo el proyecto de Decreto Foral una norma reglamentaria ejecutiva, su parámetro de legalidad más próximo ha de venir constituido precisamente por la ley foral que desarrolla, de modo particular la LFJ, sin perjuicio, obviamente, de la consideración obligada de los preceptos constitucionales y del resto del ordenamiento jurídico.

#### ***A) Justificación***

La exposición de motivos justifica la norma en previsión contenida en el artículo 3 de la LFJ, conforme al que corresponde al Gobierno de Navarra la regulación del Catálogo de Juegos y Apuestas de Navarra, en el que deberán incluirse, para resultar permitidos, todos los juegos y apuestas, tal y como previene el artículo 4 de la misma Ley Foral.

Se señala, por otra parte, en la memoria de 15 de abril de 2010, del Director del Servicio de Desarrollo de las Políticas de Seguridad, que se hace precisa la adaptación a la nueva LFJ, del Catálogo de Juegos y Apuestas vigente (aprobado por Decreto Foral 95/1991, de 21 de marzo), que contiene una relación de juegos y apuestas que se corresponde con la lista cerrada de juegos y apuestas que establecía la derogada Ley Foral 11/1989 que debía incluirse en el Catálogo.

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.

#### ***B) Contenido del proyecto***

El artículo 1, como ha quedado expuesto, aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas de Navarra, que se incorpora como Anexo, así como la regulación de su organización y funcionamiento. Ninguna objeción merece el precepto, que se ajusta a la previsión legal contenida en el artículo 3 de la LFJ.

El artículo 2, por su parte, incorpora en su apartado 1 las determinaciones contenidas en el artículo 3.2 de la LFJ, razón por la cual no es merecedor de tacha alguna. El apartado 2 del precepto, al referirse a los juegos y apuestas, tanto presenciales como no presenciales o a distancia, resulta ajustado a lo dispuesto por el artículo 17.1 de la LFJ.

Ninguna objeción merece la clasificación de juegos y apuestas realizada por el artículo 3.

El artículo 4, en cuanto que señala que la inclusión previa en el Catálogo constituye un requisito indispensable para la autorización de cualquier modalidad de juego o apuesta, correspondiendo al Gobierno de Navarra su inclusión o supresión, así como la aprobación de sus reglamentos, resulta ajustado a lo dispuesto por los artículos 3 y 4 de la LFJ. Por otra parte, la determinación conforme a la cual la inclusión de un juego o apuesta en el Catálogo no produce por sí misma efectos autorizatorios para su organización, explotación o práctica, se ajusta, igualmente, a lo dispuesto por los artículos 4 y 12 y siguientes de la LFJ.

El artículo 5, por su lado, se adecua a lo prevenido por el artículo 4 de la LFJ en lo relativo a las especificaciones del Catálogo.

Ninguna tacha merece la disposición adicional primera, referida a la celebración de concursos y torneos relacionados con la práctica de los juegos y apuestas del Catálogo.

Tampoco la disposición adicional segunda, que relaciona los juegos exclusivos de casino, específicamente definidos por la LFJ como “locales destinados principalmente a la práctica de juegos de azar exclusivos”.

La disposición adicional tercera resulta conforme a lo establecido por la LFIAE.

Ninguna objeción merecen ni la disposición derogatoria única, que deroga el Decreto Foral 95/1991, de 21 de marzo, por el que se aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas y, en general, cuantas disposiciones o igual o inferior rango se opongan a lo establecido en este Decreto Foral, ni la disposición final única, que establece la entrada en vigor del proyecto.

Finalmente, el Anexo que contiene el Catálogo de Juegos y Apuestas de Navarra, se ajusta a la previsión contenida en el artículo 4 de la LFJ, relativa a la necesidad de especificar la denominación, modalidades, descripción o reglas esenciales del desarrollo del juego y, en su caso, las restricciones y limitaciones que se impongan para su organización y práctica.

### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas de Navarra es ajustado al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.