

Expediente: 63/2001

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento del Juego del Bingo.

Dictamen: 4/2002, de 28 de enero

DICTAMEN

En Pamplona, a 28 de enero de 2002,

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

siendo Ponente don Joaquín Salcedo Izu,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación y tramitación de la consulta

Con fecha 12 de noviembre de 2001, tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 19 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora LFCN), se recaba la emisión del preceptivo dictamen por la Comisión Permanente del mismo, a tenor de lo dispuesto por el artículo 17.1.a) de dicha Ley Foral, sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento del Juego del Bingo, que fue tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 16 de julio de 2001.

A la vista de la documentación remitida, el Presidente del Consejo de Navarra, mediante escrito de 26 de noviembre de 2001, interesó del Presidente del Gobierno de Navarra que se completase aquélla, de acuerdo con lo establecido en los artículos 23 de la LFCN y 29.2 del Reglamento del Consejo de Navarra, aprobado por Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero

(en adelante, ROFCN). El día 10 de diciembre de 2001 se recibió en el Consejo de Navarra escrito del Presidente del Gobierno aportando documentación complementaria.

La documentación remitida, una vez completada, está integrada sustancialmente por los siguientes documentos:

1. Texto del proyecto de Decreto Foral sometido a consulta.
2. Solicitud presentada por las Empresas de Bingo ..., ..., y, ante la Dirección General de Interior proponiendo determinadas modificaciones al Reglamento del juego del bingo, de 21 de septiembre de 2000.
3. Estudio sobre las modalidades de bingo existentes en las diversas Comunidades Autónomas y Estudio estadístico sobre la situación actual y evolución del bingo en Navarra, del Negociado de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas del Gobierno de Navarra, de 4 de diciembre de 2000.
4. Borrador del proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el artículo 9º.3 del Decreto Foral 263/1992, de 30 de julio, remitido por la Dirección General de Interior del Gobierno de Navarra con fecha 8 de marzo de 2001.
5. Borrador del proyecto de Decreto Foral por el que se modifican los artículos 2º, 3º, apartado 1 del artículo 5º y apartados 1 y 3 del artículo 8º del Decreto Foral 165/1997, de 23 de junio, remitido por la Dirección General de Interior del Gobierno de Navarra con fecha 8 de marzo de 2001.
6. Escritos de remisión de ambos proyectos a las empresas del sector del bingo en Navarra y a su representante, de 8 de marzo de 2001.
7. Escrito de las Empresas citadas, por medio de su representante, manifestando su conformidad con el contenido de los proyectos, de 16 de marzo de 2001.

8. Escrito de contestación de la Empresa manifestando su conformidad con el contenido de los proyectos y solicitando la introducción de una nueva modificación, de 13 de marzo de 2001.
9. Escrito de contestación de la Empresa ... haciendo determinadas observaciones, de 27 de marzo de 2001.
10. Propuesta de toma en consideración del proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento del Juego del Bingo, del Director del Servicio de Régimen Jurídico y Administrativo de Interior, de 29 de junio de 2001.
11. Informe de la Secretaría Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, de 2 de julio de 2001.
12. Acuerdo de toma en consideración del proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento del Juego del Bingo, del Gobierno de Navarra, de 16 de julio de 2001.

La documentación aportada se ajusta en términos generales a lo ordenado en el artículo 28 del ROFCN.

El Pleno del Consejo de Navarra, en sesión celebrada el día 7 de enero de 2002, adoptó el acuerdo de ampliar en treinta días hábiles el plazo en curso para evacuar el presente dictamen. Dicho acuerdo fue notificado al Presidente del Gobierno de Navarra el día 7 de enero de 2002.

I.2ª. Consulta

Se solicita dictamen preceptivo de la Comisión Permanente del Consejo de Navarra acerca del proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento del Juego del Bingo.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 17.1.a) de la LFCN, en la redacción vigente en el momento en que fue solicitado este dictamen, la Comisión Permanente del Consejo de Navarra debía ser consultada preceptivamente en "...a) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones".

No obstante estar dirigida la consulta a la Comisión Permanente, el Pleno del Consejo adoptó por acuerdo de 19 de noviembre de 2001 recabar la competencia para su emisión de conformidad con el artículo 16.1.g) de la LFCN.

Además, la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, por la que se modifica la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra, ha suprimido la dualidad de órganos anteriormente existente en la estructura del Consejo, desapareciendo cualquier referencia a la Comisión Permanente y quedando el artículo 6.1 de la LFCN, tras su reciente reforma, con el siguiente tenor literal: "El Consejo de Navarra actuará en Pleno, que estará constituido por todos sus miembros".

Por otra parte, en la nueva redacción resultante del artículo 16 de la LFCN se ha incluido como competencia del Consejo de Navarra la de "ser consultado preceptivamente en los siguientes asuntos: ...f) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones", competencia ésta que, como quedó indicado, estaba contemplada en el derogado artículo 17 de la LFCN (Disposición derogatoria de la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre).

En consecuencia, corresponde al Consejo de Navarra conocer y emitir dictamen preceptivo sobre el asunto sometido a su consideración.

II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

Conforme al artículo 51 de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral (en lo sucesivo LFGACF), "las disposiciones reglamentarias se dictarán... de acuerdo con lo

establecido en esta Ley Foral y en las normas reguladoras del procedimiento administrativo". El artículo 57 de la misma Ley, en su párrafo primero, ordena que "los proyectos de normas reglamentarias que deban aprobarse mediante Decreto Foral u Orden Foral, serán elaborados por el órgano que determine el Consejero al que corresponda su propuesta o aprobación"; y, en su párrafo segundo, que "el Consejero competente podrá someter los proyectos a información pública siempre que la índole de la norma lo aconseje y no exista razón para su urgente tramitación". Durante el plazo de información pública, que no podrá ser inferior a veinte días, a partir de la publicación del correspondiente proyecto en el Boletín Oficial de Navarra, los ciudadanos y las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley podrán formular alegaciones.

Los artículos 129 a 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 regulaban el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, a los que se remitió la LFGACF. Tales preceptos, sin embargo, fueron derogados por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Los artículos 23 y 24 de esta Ley no regulan el procedimiento administrativo general, sino el ejercicio de la potestad reglamentaria por el Gobierno de la Nación.

No obstante, tal y como ha tenido oportunidad de señalar este Consejo en otros dictámenes anteriores, mientras no se lleve a cabo por el Parlamento de Navarra la regulación del procedimiento de elaboración de las disposiciones navarras de carácter general, parece aconsejable e, incluso, necesario que en dicha elaboración se cuente con aquellos estudios, informes y actuaciones previos que garanticen su legalidad, acierto y oportunidad. En particular, y según los casos, habría que contar con un informe justificativo, una memoria económica, los resultados de las audiencias llevadas a cabo, los informes pertinentes de otros organismos, así como el informe de la Secretaría Técnica del Departamento afectado.

En este sentido, se halla en el expediente el informe de la Secretaría Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, así como la propuesta de toma en consideración del proyecto de Decreto Foral por el

Director del Servicio de Régimen Jurídico y Administrativo de Interior del Gobierno de Navarra. Igualmente consta la audiencia concedida a las empresas relacionadas con el sector del juego del bingo.

Por lo expuesto, la tramitación del proyecto de Decreto Foral se considera, en términos generales, ajustada a Derecho.

II.3ª. Habilitación y rango de la norma

El proyecto de Decreto Foral que se somete a dictamen tiene por objeto aprobar un nuevo Reglamento del Juego del Bingo, integrando y articulando sistemáticamente, en un texto normativo único, todas las disposiciones reglamentarias vigentes. Es objeto, también, de este Decreto Foral incorporar las modificaciones que resultan necesarias con motivo de la introducción de la nueva moneda euro. Se atiende, igualmente, a la modificación del régimen aplicable a la modalidad del bingo acumulado.

La competencia de la Comunidad Foral de Navarra sobre el juego encuentra amparo 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), en el que se manifiesta que "Navarra tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:...16. Casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas".

El artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con la LFGACF, corresponde al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria (artículo 4.1) y en concreto la aprobación, mediante Decreto Foral, de los reglamentos precisos para el desarrollo y ejecución de las leyes forales (artículo 10.k), y sus disposiciones adoptarán la forma de Decreto Foral (artículo 55.1º).

La disposición final primera de la Ley Foral 11/1989, de 27 de junio, sobre Normas reguladoras del juego, faculta al Gobierno de Navarra para dictar las disposiciones de desarrollo y ejecución de lo establecido en la mencionada Ley Foral, entre las que se encuentra el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el nuevo Reglamento del Juego del Bingo.

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.4ª. Marco normativo

El proyecto de Decreto Foral que nos ocupa pretende, fundamentalmente, dotar al ordenamiento jurídico navarro de una norma que, en desarrollo de la legislación foral en materia de juego y específicamente del bingo, unifique en un único texto reglamentario la, hasta ahora, normativa dispersa.

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 LFGACF -en particular, los artículos 51, 59 y 60-, 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, bajo pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

El proyecto que se dictamina desarrolla reglamentariamente la Ley Foral 11/1989, de 27 de junio, de Normas reguladoras del Juego, completada, en su momento, por los Decretos Forales 263/1992, de 30 de julio, 164/1997, de 23 de junio y 165/1997, de 23 de junio que regulan el juego del bingo hasta ahora.

II.5ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto de Decreto Foral considerado

A) Estructura del proyecto de Decreto Foral

El proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el nuevo Reglamento del juego del Bingo consta de un preámbulo, un artículo único y

cinco disposiciones (una adicional, una transitoria, una derogatoria y dos finales).

En el preámbulo se explican las causas que motivan cada una de las modificaciones, que, aunque sustancialmente consisten en fijar un texto normativo único, introducen el nuevo valor dinerario del euro y la regulación del reparto de premios, incluido el complementario en la modalidad del bingo acumulado. El proyecto tiene un artículo único, que dispone la aprobación del nuevo Reglamento, una disposición adicional sobre material homologado y una disposición transitoria que contempla la conversión monetaria en pesetas hasta el 1 de enero de 2002. Ya no es oportuna esta disposición dado que la posible entrada en vigor de este Decreto Foral se producirá con posterioridad a la fecha mencionada.

La disposición derogatoria es consecuente con la acumulación, en redacción única, de la regulación incluida en los Decretos Forales 263/1992, de 30 de julio, que aprobó el Reglamento del Juego del Bingo, 164/1997, de 23 de junio, que lo modifica, y 165/1997, de 23 de junio, que regula la modalidad del bingo acumulado. Todos ellos quedan derogados.

Concluye la norma con dos disposiciones finales, la primera facultando al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, para el desarrollo y ejecución del Decreto Foral, y la segunda disponiendo la entrada en vigor del Decreto Foral al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

Formalmente es correcta la estructura de la norma en cuyo preámbulo se justifica con claridad el motivo de la misma, las disposiciones que acompañan al artículo único son igualmente correctas y sólo puede señalarse la innecesariedad de la transitoria dado que el Decreto Foral no podrá entrar en vigor antes del año 2002.

B) Estructura del Reglamento

El Reglamento del Juego del Bingo que se aprueba en el artículo único del proyecto de Decreto Foral, se estructura en cuatro títulos, doce capítulos y cuarenta y un artículos, que se configuran del modo siguiente:

El Título I se ocupa, en cinco capítulos, de las disposiciones generales y régimen de autorización, considerando el ámbito, objeto y régimen jurídico (artículos 1 y 2), las normas generales del juego (artículos 3 a 10), empresas (artículos 11 a 13), tramitación, resolución, vigencia y renovación de las autorizaciones (artículos 14 a 18) y garantías (artículo 19).

El Título II trata de las salas (artículo 20), del personal (artículos 21 a 25) y del control de los jugadores y de las partidas (artículos 26 a 29) a lo largo de tres capítulos.

El Título III concreta la regulación del bingo acumulado en otros tres capítulos que especifican los premios y descripción del juego (artículos 30 y 31), las condiciones de autorización (artículos 32 a 34) y la extinción de la modalidad (artículos 35 y 36).

Un último Título, el IV, regula el régimen sancionador, incluyendo en un capítulo único las infracciones y sanciones (artículos 37 a 41).

C) Modificaciones que introduce el texto reglamentario en relación a la normativa vigente

Las modificaciones que señala el texto que se dictamina, no son todas de la misma relevancia. Pueden destacarse aquéllas que hacen referencia al reparto de premios y especialmente a los que contemplan la modalidad de bingo acumulado y premio complementario. Otras alteraciones están ocasionadas por la preceptiva adecuación de las anteriores valoraciones en pesetas a la nueva unidad monetaria.

Pero el nuevo Reglamento, salvo en lo indicado, es una fiel reproducción de la dispersa, pero vigente, normativa reguladora del juego de bingo. No obstante, se contempla todo en un nuevo texto que mejora o actualiza la redacción, aunque en ocasiones precisa de alguna rectificación literaria o gramatical.

Los artículos básicamente modificados son el 9.2 y 3 sobre cantidades a distribuir en premios en las salas que no tengan bingo acumulado; los artículos 30 y 31 relacionados con el bingo acumulado y premio

complementario, y los artículos 9.3, 13 c), 19.1, 30.4.5 y 6, 33 y 35.2 sobre la valoración en la nueva moneda euro.

1.- Sobre la cantidad a distribuir en premios:

La alteración que se introduce en las cantidades a distribuir en premios viene precedida de una solicitud demandada a la Administración por las representaciones de las sociedades de bingo en Navarra, consistente en una disminución del porcentaje destinado a tal fin.

La Administración procedió a elaborar borradores de nueva normativa que fueron aceptados por las empresas de bingo a las que previamente les fue enviada. El contenido de los mencionados borradores que se ha trasladado al proyecto que estudiamos, supone una disminución de los porcentajes a distribuir en premios respecto a lo regulado en el Decreto foral 263/1992, de 30 de julio, vigente en la actualidad.

La nueva distribución de premios que el proyecto de Decreto Foral que contemplamos hace, se encuentra amparada por la Ley Foral 11/1989, de 27 de junio, que en su artículo 4.1 expresa que “corresponde al Gobierno de Navarra la aprobación del Catálogo de Juegos y Apuestas y la aprobación de los reglamentos específicos de cada juego incluido en el mismo” y en su disposición final primera que dispone que “los Reglamentos a los que hace referencia esta Ley Foral serán aprobados por el Gobierno de Navarra”. Esta es pues, una regulación que compete al Gobierno de Navarra.

2.- Sobre la nueva regulación del bingo acumulado y premio complementario:

El artículo 2 de la Ley Foral 11/1989, de 17 de junio, sobre Normas reguladoras del juego, en su apartado 2 menciona como juego que debe incluirse en el catálogo previsto en el apartado 1 del citado artículo, el juego del bingo en sus distintas modalidades. El catálogo de Juegos y Apuestas se aprobó por Decreto Foral 95/1991, de 21 de marzo, y fue completado por Decreto Foral 166/1997, de 23 de junio, en el que se incluye el bingo acumulado.

La modalidad del bingo acumulado fue regulada por Decreto Foral 165/1997, de 23 de junio, que contempló igualmente el llamado premio complementario. Pues bien, el proyecto de Decreto que es objeto de este dictamen, dedica el capítulo I del Título III sobre el “Bingo Acumulado” a premios y descripción del juego en los artículos 30 y 31 respectivamente.

El artículo 30 introduce un primer apartado en el que se señala que “las salas de bingo autorizadas podrán otorgar, además de los premios de línea y bingo, los premios de Bingo Acumulado y Premio Complementario, en las condiciones establecidas en este Decreto Foral”. Es un mero apartado de apertura que da paso a otros en los que, sobre una redacción sustancialmente coincidente con la de la normativa vigente, altera las cuantías moderadamente.

El artículo 31 dedicado a la descripción del juego, es sin duda el que ha sufrido mayor cambio en la redacción con el fin de clarificar lo hasta ahora regulado. Así, por ejemplo, la escala prevista para la formación del bingo acumulado que se especificaba minuciosamente en el artículo 3.2 del citado Decreto Foral 165/1997, de 23 de junio regulador de la modalidad del bingo acumulado hasta ahora, ha sido sustituida por una redacción genérica unificada. Igualmente podríamos señalar los apartados 3 a 5 que clarifican y actualizan los apartados 4 a 7 del mencionado artículo 3. Todo ello corresponde a modificaciones técnicas sobre el juego que no alteran la legalidad vigente.

En efecto, los cambios que introduce el proyecto de Decreto Foral se producen de acuerdo con las facultades que la disposición final primera de la Ley 11/1989, de 27 de junio, sobre Normas reguladoras del Juego del Bingo, establece para que el Gobierno de Navarra pueda “dictar las disposiciones de desarrollo y ejecución de lo establecido en la presente Ley Foral”, en la que su artículo 6 señala que “los juegos y apuestas permitidos sólo podrán practicarse con los requisitos, condiciones y en los establecimientos y lugares señalados”. Estamos aquí ante la nueva fijación de ciertos requisitos o condiciones que desarrollan la mencionada Ley Foral.

3.- Sobre la valoración en la unidad monetaria euro:

Varios artículos que en la vigente regulación señalan valores en pesetas, generalmente referidos a premios, son contemplados en el nuevo texto en la moneda euro.

En cuanto a la designación en euros por las cantidades antes denominadas en pesetas, la reforma es simple aplicación de las normas reguladoras del nuevo sistema monetario impuesto por la Ley 46/1998, de 17 de diciembre, que establece en su artículo 1 el régimen jurídico para la introducción del euro como moneda única dentro del sistema monetario nacional. Las cifras que se pretenden aprobar en el proyecto de Decreto Foral se encuentran en el ámbito de la capacidad reglamentaria del Gobierno de Navarra.

III. CONCLUSIÓN

El proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento del Juego del Bingo, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.