ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 8 de octubre de 1998 la Dirección General de Tributos inició el procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto de Modificación del Decreto nº 28/1996, de 29 de mayo, por el que se aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas de la Región de Murcia y del Decreto nº 63/1997, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Juego del Bingo de la Región de Murcia y se modifica su Catálogo de Juegos y Apuestas, al que se acompañaba un informe favorable de la Comisión del Juego y Apuestas de dicha Región, que aconseja algunas modificaciones en el Catálogo de Juegos relativas al Bingo Acumulativo y a la introducción del Bingo Extra, así como una redistribución de competencias respecto al Reglamento del Juego del Bingo.

SEGUNDO.- El proyecto de Decreto ha sido informado por la Secretaría General de la Consejería de Economía y Hacienda, tanto por los Servicios Jurídicos, en fecha 26 de octubre de 1998, como por el titular de la misma, en fecha 4 de noviembre del mismo año, siendo ambos favorables a su tramitación desde el punto de vista formal y sustantivo.

TERCERO.- Consta también en el expediente el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma de 10 de diciembre de 1998, en sentido favorable al Proyecto de Decreto, realizando algunas observaciones a su texto.

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter de este Dictamen**.**

El expediente sometido a consulta versa sobre un Proyecto de Decreto que modifica el Catálogo de Juegos y Apuestas y el Reglamento del Juego del Bingo de la Región de Murcia, por lo que compete al Consejo Jurídico emitir el presente Dictamen con carácter preceptivo, en virtud de lo establecido en el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

SEGUNDA.- Procedimiento de elaboración**.**

La tramitación del proyecto de Decreto se ha ajustado a lo previsto en el artículo 24 de la Ley 50/1997, del Gobierno, teniendo en cuenta que ha sido informado por la Secretaría General de la Consejería de Economía y Hacienda y que ha participado en el proceso de elaboración la Comisión de Juegos y Apuestas de la Región de Murcia, que es el órgano de estudio, asesoramiento y coordinación de las actividades relacionadas con el juego y apuestas que se desarrollen en su ámbito territorial, en el que participan asociaciones que guardan directa relación con el objeto de la disposición (entre otras la Asociación Murciana de Empresarios del Juego y las Asociaciones de Consumidores). La intervención de esta Comisión en los proyectos de disposiciones de carácter general viene prevista en el artículo 4.1, a) del Decreto 27/1996, de 29 de mayo, que regula la composición, organización y funcionamiento de la Comisión del Juego y Apuestas; no obstante, si bien figura el informe suscrito por el Secretario con el Visto Bueno del Presidente del Órgano, no reúne los requisitos de certificación de los acuerdos de los órganos colegiados de conformidad con lo previsto en el artículo 27 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en lo sucesivo Ley 30/1992 (no se consigna la sesión en

que se adoptó, los asistentes etc.).
No se ha considerado necesario por el órgano proponente la solicitud de Dictamen al Consejo Económico y Social sobre este proyecto de Decreto que introduce puntuales modificaciones a los Reglamentos vigentes; no figuran las razones por las cuales no se ha considerado preceptivo este trámite, debiendo motivarse este extremo en el expediente, fundamentalmente teniendo en cuenta lo señalado en el Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, de fecha 10 de diciembre de 1998, en cuanto que sí fueron dictaminados por este Órgano los dos Decretos cuya modificación se insta.
En cuanto a la documentación remitida a este Consejo Jurídico, no figura un informe justificativo de las modificaciones concretas que se introducen en los diversos artículos de los Decretos vigentes (que deberían figurar, en última instancia, en el informe sobre la necesidad y oportunidad al que se refiere el artículo 24.1, a) de la Ley 50/1997), por lo que éstas han de inferirse de la comparación entre los artículos vigentes y los modificados (estos últimos reproducen el artículo o párrafo completo afectado), lo que no contribuye a la fácil comprensión del alcance de las modificaciones por los destinatarios de esta disposición, que afecta, además, a dos Decretos, sin que tampoco contribuya a la concreción de su alcance la escueta Exposición de Motivos del proyecto de Decreto.
Por el contrario, sí se ha acompañado al proyecto de Decreto, en cumplimiento de lo previsto en el citado artículo 24.1, a) de la Ley 50/1997, a instancia del órgano preinformante, un informe económico en el que se señala que la entrada en vigor de esta modificación no tendrá repercusión económica, ni positiva ni negativa, para la Consejería de Economía y Hacienda, en cuyo órgano se desempeñarán las competencias de la materia que en él se regulan (Informe del Servicio de Gestión y Tributación del Juego de 18 de diciembre de 1998).
TERCERA.- Sobre la habilitación legal**.**
El rango de la disposición, llamada a aprobarse como Decreto, es el adecuado ya que, por un lado, se pretende modificar normas reglamentarias que tienen este rango y, por otro, el ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Consejo de Gobierno, cuyas disposiciones generales deben adoptar la forma de Decreto, según el artículo 58.2 de la Ley 1/1988, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
La Comunidad Autónoma ostenta competencias exclusivas en materia de casinos, juegos y apuestas (excepto las apuestas y loterías del Estado) y, en ejercicio de aquéllas, le corresponde la potestad legislativa, reglamentaria y ejecutiva, de acuerdo con lo previsto en el artículo 10. Uno. 22 del Estatuto de Autonomía (conforme a la redacción dada por la reforma introducida mediante Ley Orgánica 1/1998, de 15 de junio).
En desarrollo de estas competencias, la Ley 2/1995, de 15 de marzo, por la que se regulan los juegos y apuestas en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, atribuye específicamente al Consejo de Gobierno la competencia para la aprobación del Catálogo de Juegos y Apuestas y la aprobación de los reglamentos de los juegos y apuestas (artículo 10 y Disposición Adicional Única).
CUARTA.- Cuestiones generales suscitadas por el conjunto normativo**.**
La primera observación que puede realizarse al Proyecto de Decreto es de conjunto y hace referencia a la técnica normativa que se ha seguido en él.
1. Se ha reflejado en el título que se trata de un Decreto que modifica a otros anteriores, lo cual es aconsejable desde el punto de vista de la identificación del objeto de la disposición. Lo anterior no es obstáculo para buscar una denominación más breve o concisa sobre la materia a la que afecta pudiendo ser sustituida la mención completa a las disposiciones vigentes a las que afecta (que se reproducen en el articulado) por el título de éstas. Así se sugiere un título

más breve, a modo de "Decreto ...por el que se modifican el Catálogo de Juegos y Apuestas y el Reglamento del Juego del Bingo de la Región de Murcia".
2. La parte dispositiva del Proyecto de Decreto se ha dividido en dos artículos: el primero aglutina las modificaciones introducidas al Decreto nº 28/1996, de 29 de mayo, por el que se aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas de la Región de Murcia, y el segundo abarca las modificaciones del Decreto 63/1997, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Juego del Bingo de la Región de Murcia, lo que facilita la localización de las modificaciones introducidas en ambas disposiciones.
Se ha utilizado el estilo de incorporar al Proyecto de Decreto la nueva redacción del artículo o parte de los artículos modificados, lo cual facilita el manejo del derecho vigente. Sin embargo, el Proyecto de Decreto reproduce algunos artículos vigentes o párrafos completos (ejemplo, artículos 15.1, 17, 27.1, 29.2) cuando la única modificación introducida es la sustitución del titular de la Consejería por el Director General de Tributos o la modificación del artículo 33.2, que añade la palabra "órganos" al texto vigente. En estos casos, es preferible consignar la modificación con referencia a los diversos artículos preexistentes.
3. El artículo segundo del proyecto, relativo a las modificaciones introducidas al Decreto nº 63/1997, comprende dos apartados diferentes que no son objeto de división: el primero se refiere a los preceptos a los que se da nueva redacción, y el segundo a la incorporación de una disposición adicional tercera.
QUINTA.- Observaciones al texto del Proyecto**.**
- Exposición de Motivos.
En el último párrafo debe recogerse la fórmula que corresponda conforme a lo establecido en el artículo 2.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, reguladora del Consejo Jurídico.
- Artículo Primero: Modificaciones del Decreto nº 28/1996, de 29 de mayo, por el que se aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas.
Se da nueva redacción al artículo 5 de este Decreto para recoger las variaciones sobre el "bingo acumulativo" y la regulación de la modalidad de juego "bingo extra". Ya se ha puesto de manifiesto en la Segunda Consideración de este Dictamen la ausencia en el expediente de un informe justificativo de las modificaciones concretas, limitándose la Exposición de Motivos a señalar lo que sigue: "el extraordinario dinamismo que caracteriza al sector del juego ha hecho aconsejables algunas modificaciones del Catálogo relativas al Bingo Acumulativo y a la introducción del Bingo Extra". La aportación al expediente de estas justificaciones permitiría al órgano competente para su aprobación constatar el acierto y la oportunidad de las mismas.
Este precepto fue objeto también de modificación (reproduciéndose su redacción íntegra) por el Decreto nº 63/1997, de 31 de julio (disposición adicional única). El proyecto de Decreto hace referencia únicamente al Decreto 28/1996, por lo que convendría la derogación expresa de la disposición adicional única del Decreto 63/1997, así como la parte de su título que hace referencia a este aspecto, para depurar el ordenamiento jurídico (de hecho se ha suprimido esta parte de la denominación del Decreto cuando se consigna en el Artículo Segundo).
- Artículo Segundo. Modificaciones del Decreto nº 63/1997, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Juego del Bingo de la Región de Murcia.
Las modificaciones que se introducen en este artículo al Decreto nº 63/1997, justificadas en el expediente por la necesidad de conseguir mayores cotas de operatividad administrativa - deducidas por este Consejo Jurídico de la comparación de la redacción del artículo vigente y el modificado, al no consignarse en el expediente las modificaciones concretas introducidas al articulado, como se ha señalado en la Cuarta Consideración - se refieren a:
a) El cambio del órgano competente, sustituyendo la Consejería de Economía y Hacienda por la Dirección General de Tributos (artículos 14.1, 15.1, 16.3, 17, 27.1, 29.2);

b) La supresión o adición de alguna expresión: Así, en el artículo 11.2, se suprime la expresión "Deberá cancelarse la inscripción en el Registro"; en el artículo 33.2 se añade la expresión "órganos".
c) Se excluye de la correspondiente autorización de la Consejería el supuesto de las modificaciones del horario máximo autorizado y se excluyen dos supuestos del previo informe de la Comisión de Juego y Apuestas de la Región de Murcia (artículo 13.1, apartados d y e).
d) Se redistribuye la cantidad de los premios para el "bingo acumulativo" y "bingo extra" (artículo 30, e).
Se reitera lo expuesto en la Consideración Cuarta, en relación con la técnica normativa empleada, que hubiera sido preferible, para los casos en los que se sustituye una palabra o un órgano dentro de un artículo o de un apartado, la utilización del estilo de consignar la modificación con referencia a los diversos artículos, en lugar de su reproducción íntegra. Inclusive, para aquellos supuestos en que, con la finalidad de lograr mayor operatividad, se atribuye la competencia a otro órgano dependiente, la Ley 30/1992 prevé la delegación de competencias (artículo 13) sin necesidad de modificar la disposición reglamentaria, teniendo en cuenta, además, que el artículo 11.2 de la Ley 2/1995, de 15 de marzo, atribuye estas competencias (de autorizaciones, prórroga y extinción para la gestión y explotación en materia de juegos y apuestas) a la entonces Consejería de Hacienda y Administración Pública (hoy Economía y Hacienda).
- Disposición Adicional Tercera.
Esta Disposición Adicional -que se añade como Tercera a las existentes en el Decreto nº 63/1997- tiene como finalidad regular las actuaciones con motivo del cierre de una Sala de Bingo cuando exista alguno de los premios acumulados, distinguiendo si el cierre se produce por decisión de la empresa titular o si se produce por causa de fuerza mayor o circunstancias sobrevenidas.
No se contempla en esta Disposición cuál es el destino de las cantidades que se hayan de ingresar en el Tesoro Público en los supuestos de cierre por causas de fuerza mayor o sobrevenidas, cuando el titular de la Sala de Bingo no comunique la intención de reanudar la actividad o no la continúe. Por tanto, debería completarse esta regulación teniendo en cuenta que se ha establecido una obligación de ingreso en el Tesoro Regional cuya naturaleza y destino no queda definida, a diferencia de lo previsto en el artículo 40.4 del Reglamento de Casinos de Juego, aprobado por Decreto nº 26/1996, de 29 de mayo.
- Disposición Transitoria Primera.
Esta Disposición señala: "Aquellas cantidades existentes en los premios acumulados en Salas de Bingo cerradas con anterioridad a la entrada en vigor de este Decreto, se ingresarán en el Tesoro Regional en el plazo de quince días desde su entrada en vigor".
Sobre el contenido de esta Disposición el Consejo Jurídico realiza las siguientes consideraciones:
a) De la redacción propuesta (consistente en el establecimiento de una obligación de ingresar en el Tesoro Regional las cantidades existentes de premios acumulados, sin especificar su destino, y respecto a salas de bingo cerradas con anterioridad, sin limitación temporal) se desprende el establecimiento de un nuevo ingreso público carente de la cobertura legal exigida por el artículo 31.2 de la Constitución Española para las prestaciones personales o patrimoniales de carácter público.
b) Por otro lado, si se trata de regular el destino de las cantidades existentes de premios acumulados podría contemplarse en dicha disposición transitoria el destino ya previsto en la normativa del juego (en concreto en el precitado artículo 40.4 del Reglamento de Casinos aprobado por Decreto nº 26/1996, de 29 de mayo) donde se recoge que estas cantidades

serán entregadas para obras de asistencia o beneficiencia.
Por lo tanto, de mantenerse con la redacción prevista, ha de suprimirse, por lo expuesto anteriormente (apartado a); no obstante puede ser reformulada en el sentido de contemplar el destino de estas cantidades de conformidad con lo ya expuesto (apartado b).
- Disposición Final Primera.
Esta Disposición atribuye al Consejero correspondiente la competencia para dictar cuantas normas resulten precisas para la aplicación y desarrollo de lo establecido en este Decreto. El Reglamento vigente del Bingo contiene idéntica previsión.
Si bien de esta Disposición Final podría desprenderse que se habilita para actos de aplicación, la mención a la facultad de dictar normas que resulten necesarias para su desarrollo conlleva la necesidad de hacer referencia a la doctrina de este Consejo Jurídico sobre la potestad reglamentaria, que viene atribuida con carácter general al Consejo de Gobierno (artículo 21.4 de la Ley 1/1988, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma), salvo que específicamente se le haya atribuido al Presidente de la Comunidad o a los Consejeros (Dictamen 13/1998, de 25 de junio y 25/98, de 30 de agosto). Concretamente, la Ley 2/1995, de 15 de marzo, reguladora de los juegos y apuestas, atribuye al Consejo de Gobierno la competencia para aprobar los Reglamentos (artículo 10) y a la Consejería la elaboración de normas por las que se han de regir los juegos y apuestas (artículo 11.1).
En consecuencia, en lo que se refiere a los Reglamentos específicos de juegos y apuestas, la competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno, mientras que el titular de la Consejería está facultado para la elaboración de las normas por las que se han de regir los juegos y apuestas y para los actos de aplicación, sin perjuicio de la potestad genéricamente reconocida a los Consejeros para dictar circulares e instrucciones, en los términos recogidos en el artículo 49, d) de la Ley 1/1988, de 7 de enero, ámbito en que ostentan un poder propio que es innecesario reconocer en este texto.
Por lo tanto, la referencia contenida en esta Disposición sobre la facultad para dictar normas de desarrollo, contradice lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 2/1995 en relación con lo establecido en el artículo 63.3,b), de la Ley 1/1988, que prohíbe la delegación de la potestad reglamentaria.
Esta última interpretación de la Disposición aconseja suprimirla o reformularla, circunscribiéndose a los actos de aplicación, lo que es inncesario ya que es una facultad prevista en la Ley.
- Correcciones Gramaticales.
- Hay una errata en el apartado c) del artículo 5, párrafo "in fine" cuando se señala que "La cantidad por este premio no podrá **se** ...
- La palabra "substanciales" que se recoge en el artículo 13.1, b) se ha escrito erróneamente.
- Suprimir el acento en la palabra "comunicará" en el apartado b) de la Disposición Adicional.
- Las referencias a los artículos deben terminar en un punto.
A la vista de las anteriores Consideraciones, el Consejo Jurídico formula las siguientes
CONCLUSIONES
PRIMERA.- Que debe completarse el expediente de elaboración del proyecto de Decreto por el que se modifican el Decreto nº 28/1996, de 29 de mayo, por el que se aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas de la Región de Murcia, y el Decreto nº 63/1997, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Juego del Bingo de la Región de Murcia y se modifica el Catálogo de Juegos y Apuestas de la Región de Murcia, con el informe justificativo de las modificaciones concretas que se introducen y sobre el procedimiento seguido, en particular, la innecesariedad de la solicitud de Dictamen al Consejo Económico y Social.

SEGUNDA.- Se consideran esenciales las observaciones realizadas en relación con la Disposición Transitoria Primera y Disposición Final Primera de este proyecto.
TERCERA.- Que puede elevarse el proyecto a la consideración del Consejo de Gobierno, contribuyendo las demás observaciones aquí expresadas a su mejora y congruencia con el ordenamiento en que se inserta.
No obstante, V.E resolverá.