

Hacienda y Administración Pública Secretaría General Técnica

C/ Vara de Rey, 1 26071 – Logroño. La Rioja Teléfono: 941 291630

MEMORIA FINAL DE LA SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Expte.: 016/2021 Ra.: ACD/LGV/EMS/hlg

Servicio: Planificación y Ordenación Jurídica

Asunto: ANTEPROYECTO DE LEY DE JUEGOS Y APUESTAS DE LA RIOJA.

El objeto de esta memoria es documentar la tramitación de la Ley reguladora de los juegos y apuestas de La Rioja. Su exigibilidad deriva de los artículo 35.2 y 39.1 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

La Dirección General de Tributos, en cumplimiento del artículo 36, y concretamente de su apartado 2, que determina que la elaboración de proyectos de disposición general implican la elaboración de un borrador inicial que irá acompañado por una memoria justificativa, ha remitido el texto inicial de dicha norma junto con una memoria justificativa, que se ha incorporado al expediente, en la cual se justifica la adecuación, oportunidad y coste de la norma propuesta.

CONTENIDO ECONÓMICO.

La Ley que se pretende aprobar carece de impacto económico por cuatro razones fundamentales:

- a) No implica un mayor gasto, al no crear unidades ni órganos, ni establecer obligaciones económicas que impliquen una mayor carga presupuestaria. Aun cuando el anteproyecto mejora la redacción de muchos preceptos y cambia la sistemática de la Ley actualmente vigente, mantiene el sistema preexistente en cuanto a intervención, autorizaciones y sistemas de control y registro. Esto permite seguir usando las mismas herramientas y personal que se ha venido utilizando, de modo que no supone mayor impacto sobre las finanzas públicas.
- b) La Ley no regula ingresos tributarios, puesto que la mayor repercusión en la materia, que son las tasas que gravan las autorizaciones y actuaciones administrativas por un lado, y los impuestos que gravan los beneficios –la tasa fiscal sobre el juego- por otro, no son objeto de regulación en esta Ley. Las primeras se encuentran en la Ley 6/2002, de 18 de octubre, de Tasas y Precios Públicos de La Rioja, y los segundos en

Expediente	Tipo	Procedimiento	N° Documento
00880-2021/000393	Informe	Consejo de Gobierno	2021/0390597
Cargo		Firmante/Observaciones	Fecha/hora
Secretaria General Técn	ica		



Gobierno de La Rioja

la Ley 10/2017, de 27 de octubre, por la que se consolidan las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de impuestos propios y tributos cedidos. Este anteproyecto no modifica ninguna de ellas.

- c) El régimen sancionador no supone un incremento sustancial de las sanciones pecuniarias, y además en su aplicación práctica éstas se ven ajustadas alta y a la baja por las atenuantes y agravantes existentes en la mayoría de ocasiones. Y en cualquier caso, los ingresos derivados de la comisión de infracciones no son particularmente previsibles, dado que las conductas ilícitas en esta materia son excepciones al comportamiento ajustado a derecho, que es abrumadoramente mayoritario tanto entre las empresas como entre los jugadores.
- d) La Ley no incluye normas especialmente novedosas en cuanto al régimen de las empresas de juego, por lo que desde el punto de vista de las cargas administrativas y su valoración económica, tampoco esta norma requiere un cambio sustancial. La cuestión relativa al cálculo de distancias con respecto a centros escolares y su valoración en las renovaciones de autorizaciones, que ha sido objeto de la mayor parte de las alegaciones en fase de audiencia corporativa, ya se introdujo en la Ley 2/2020, de 30 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2020, y ha estado en vigor desde entonces.

INFORMES Y TRÁMITES.

1. Consulta previa.

La Ley no se sometió al trámite de consulta previa, al darse las circunstancias previstas en el artículo 32 bis de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, cualquiera de las cuales permite omitir este trámite.

La norma no tiene un impacto significativo en la actividad económica, considerando varios criterios: ni por el peso del sector del juego sobre el conjunto de la economía de La Rioja, ni por el coste presupuestario previsible de los ingresos o gastos derivados de esta norma sobre el total de los presupuestos de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Los tributos sobre el juego, tanto la denominada tasa fiscal sobre el juego, como las tasas por servicios administrativos en materia de juego, se regulan en leyes distintas a ésta, y además no suponen una parte sustancial de los ingresos de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Tampoco lo suponen las multas recaudadas por sanciones, dado que la conducta de los participantes en los juegos de azar competencia de esta comunidad autónoma es, muy mayoritariamente, responsable y

Expediente	Tipo	Procedimiento	N° Documento
00880-2021/000393	Informe	Consejo de Gobierno	2021/0390597
Cargo		Firmante/Observaciones	Fecha/hora
Secretaria General Técn	ica		



Gobierno de La Rioja

apenas genera expedientes sancionadores. Consecuentemente, el gasto derivado de la recaudación por sanciones en los presupuestos tampoco es significativo.

El anteproyecto no impone obligaciones relevantes a los destinatarios, puesto que la más controvertida –la ya mencionada aplicación del límite de 200 metros a los centros escolares en la renovación de licencias y autorizaciones- no es una novedad y está incorporada a nuestro ordenamiento desde el 1 de enero de 2020.

El texto propuesto, finalmente, regula la totalidad del juego autonómico, pero no supone tanto una redefinición completa del sistema como una necesaria puesta al día, y se mantiene vigente la filosofía imperante hasta la fecha: el juego es concebido como una actividad empresarial privada, pero debido a sus externalidades sociales negativas se sujeta a un potente sistema de intervención administrativa mediante el control mediante inscripción en registro administrativo de toda la actividad, la necesidad de autorizaciones y licencias, y un régimen intenso de inspecciones, con sanciones en caso de incumplimiento.

2. Resolución de inicio.

La resolución de inicio del procedimiento fue dictada con fecha 13 de julio de 2020 por el entonces Consejero de Hacienda, órgano competente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 33.1 de la Ley 4/2005, de 1 de Junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

3. Trámite de audiencia corporativa.

El borrador se sometió al trámite de audiencia corporativa previsto en el artículo 36 de la citada Ley 4/2005. La audiencia se sustanció en el portal Participa por plazo de quince días hábiles, entre los días 22 de octubre y 9 de noviembre de 2020.

Se han presentado alegaciones por parte de 20 actores, que provienen de diferentes sectores –empresas de juego, trabajadores del sector, organizaciones sindicales y empresariales, asociaciones de lucha contra las adicciones- que han sido conveniente analizadas por la Dirección General de Tributos, como se pone de manifiesto en su memoria justificativa. Ese análisis ha dado lugar a la modificación del borrador inicial en algunos casos, y a rechazar motivadamente los cambios propuestos en otros.

DOCUMENTO FIR	MADO ELEC	TRÓNICAMENTE en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 3 / 10
Expediente	Tipo	Procedimiento	N° Documento
00880-2021/000393	Informe	Consejo de Gobierno	2021/0390597
Cargo		Firmante/Observaciones	Fecha/hora
1 Secretaria General Técr	nica		
2			



Gobierno de La Rioja

4. Memorias justificativa y económica.

La memoria justificativa ha sido elaborada por la Dirección General de Tributos y remitida para su tramitación junto con el borrador inicial, y está incorporada al expediente.

Dada la ausencia de impacto económico, no existe memoria económico-financiera.

<u>5. Memoria de tramitación de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública.</u>

Esta memoria cumple con lo dispuesto con el artículo 9.1. h) de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que establece que corresponde a las secretarías generales técnicas tramitar, informar y, en su caso, elaborar los proyectos de disposiciones generales correspondientes a su Consejería.

6. Diligencia de formación del expediente.

Se dictará diligencia para dar cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley 4/2005, que establece que corresponde al titular de la Secretaría General Técnica declarar formado el expediente de anteproyecto y acordar la continuación del procedimiento.

7. Informe del Servicio de Organización e Innovación de los Servicios Públicos.

El Servicio debe emitir informe según el Decreto 125/2007, de 26 de octubre, por el que se regula el ejercicio de las funciones en materia de organización administrativa, calidad y evaluación de los servicios en la Administración General de la Comunidad Autónoma de la Rioja y sus Organismos Autónomos, que dispone que informará con carácter preceptivo toda disposición general que suponga la creación, modificación o extinción de órganos o de procedimientos, por lo cual su informe resulta preceptivo en relación con varios artículos de la norma proyectada.

El SOISP ha emitido informe con distintas observaciones. Se analizan a continuación aquellas observaciones que sugieren cambios y que, por tanto, requieren de una actuación en tal sentido o de una motivación que justifique las razones por las que no se siguen sus recomendaciones.

DOCUMENTO FIR	MADO ELEC	CTRÓNICAMENTE en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES . Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 4 / 10
Expediente	Tipo	Procedimiento	N° Documento
00880-2021/000393	Informe	Consejo de Gobierno	2021/0390597
Cargo		Firmante/Observaciones	Fecha/hora
1 Secretaria General Técn	ica		
2			



Gobierno de La Rioja

- a) En relación con la parte expositiva, se indica que aunque existen tres disposiciones adicionales, se dice que solo hay dos y no se menciona el contenido de la tercera. Se ha corregido esta parte, señalando la existencia de tres disposiciones adicionales, y se indica el contenido de la última, que se refiere a los servicios de inspección y control.
- b) En cuanto a la Comisión del Juego de la Rioja, órgano colegiado con funciones consultivas, de estudio, coordinación y asesoramiento, el SOISP cuestiona la posibilidad de dotar a un órgano colegiado con funciones de coordinación. El informe se basa en el inciso inicial del primer apartado del artículo 17 de nuestra Ley 3/2003, de 3 de marzo, de organización del sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que señala que a esta clase de órganos se atribuyen "funciones administrativas de decisión, propuesta, asesoramiento, seguimiento o control". Si bien dicha limitación es cierta, no podemos olvidar que el mismo artículo que citan de la ley 3/2003 señala en su apartado 1.d) como contenido necesario del convenio o de la norma de creación de estos órganos el siguiente: "Las funciones de decisión, propuesta, informe, seguimiento o control, así como cualquier otra que se le atribuya". Por tanto, entendemos que la coordinación puede incluirse, ya que la lista de funciones no es cerrada. Por otra parte, si entendemos que caben las funciones de seguimiento y de control, la coordinación no deja de ser una técnica mixta que usa parte de las anteriores combinadas. La propia definición de "coordinar" que hace el diccionario de la Real Academia Española así lo indica en su segunda acepción: "Dirigir y concertar varios elementos". El órgano coordinador sigue a varias unidades, órganos o entes para que asegurar que actúen de forma concertada, lo cual implica cierto control sobre ellos por parte del órgano coordinador. Por tanto, consideramos que dicha regulación es respetuosa con el marco que la ley 3/2003 establece para los órganos colegiados.
- c) El SOISP indica que en el artículo 35.4, sería necesario añadir que el acceso y consulta, así como cualquier otra actividad de tratamiento se realizará de acuerdo con las normas reguladoras de la protección de datos personales que en cada momento estén vigentes. No consideramos que sea necesaria tal aclaración, puesto que esa sujeción a la normativa sobre protección de datos se da con independencia de que lo establezcamos en nuestra Ley o no lo hagamos. Y ni el RGPD ni la LOPDGDD exigen que la normativa especial incluya previsiones explícitas en cuanto al cumplimiento de sus previsiones. Tampoco parece que sea necesario indicar que el acceso se debe hacer sin incurrir en el tipo de descubrimiento y revelación de secretos previsto en el Código Penal, en el que también cabe incurrir cada vez que se infringe la normativa sobre protección de datos y que, en perspectiva, resulta mucho más grave.

DOCUMENTO FIR	MADO ELEC	TRÓNICAMENTE en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES . Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 5 / 10
Expediente	Tipo	Procedimiento	N° Documento
00880-2021/000393	Informe	Consejo de Gobierno	2021/0390597
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora
1 Secretaria General Técni	ica		
2			



Gobierno de La Rioja

Convenimos con el órgano informante en que estamos ante una cuestión delicada, dado que los datos de la sección de interdicciones son datos de características especiales, lo que obligará a efectuar una evaluación de riesgos y a adoptar las medidas de mitigación que resulten necesarias cuando se determine la forma de acceso por terceros, los controles, los avisos en pantalla, las acreditaciones,... Si bien nuestra actuación irá en consonancia con la previa experiencia de la Administración General del Estado en la materia. Ahora bien, estas circunstancias en nada afectan a la redacción de la Ley, que consideramos que no debe modificarse.

- d) El informe pone de manifiesto que en el artículo 40 se dice que únicamente se puede instalar un máximo de dos máquinas de tipo B1 y una máquina auxiliar de apuestas, pero en el artículo 14.2 no figura con la denominación de "máquina auxiliar de apuestas" por lo que entienden que no será necesario poner la palabra "auxiliar". Una vez evacuada consulta informal con la Dirección General de Tributos, ha resultado que la redacción es correcta, y se ha optado por no efectuar cambios en ninguno de los dos artículos. Tal y como nos han manifestado desde los responsables de juego, en el primer artículo se establece que las máquinas de apuestas están incluidas dentro del concepto máquinas de juego. Las máquinas de apuestas, no obstante, incluyen tanto las máquinas auxiliares de apuestas, que son automáticas y están preparadas para la celebración de apuestas por los jugadores, como los terminales de expedición, que solo pueden ser manipuladas por el operador. En hostelería no se permiten éstas últimas, solo en tiendas de apuestas. Las diferencias figuran con mayor detalle en el Reglamento de Apuestas de La Rioja, pero en todo caso la redacción legal es correcta en ambos artículos.
- e) El artículo 23.1 define el Registro General del Juego de La Rioja como el instrumento de gestión y control de la actividad de los juegos y las apuestas, sin embargo, en el artículo 47.2 se dice que tienen la consideración de empresas operadoras las personas físicas o jurídicas que, previamente, sean inscritas en la sección correspondiente del Registro General del Juego de La Rioja, lo que al parecer del SOISP le da una naturaleza de habilitante. El SOISP indica expresamente que pone de manifiesto esta cuestión para su valoración.

Entendemos, como el SOISP, que las inscripciones son constitutivas, dado que hasta que no se produce la inscripción no se puede operar en materia de juego en esta comunidad autónoma. Y si se opera sin inscripción no estamos ante una actividad alegal o paralegal, sino ante una infracción administrativa de juego ilegal sancionable como infracción muy grave.

DOCUMENTO FIR	MADO ELEC	CTRÓNICAMENTE en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES . Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 6 / 10
Expediente	Tipo	Procedimiento	N° Documento
00880-2021/000393	Informe	Consejo de Gobierno	2021/0390597
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora
1 Secretaria General Técn	ica		
2			
·			



Gobierno de La Rioja

El Registro General del Juego está regulado a nivel reglamentario en el capítulo II del Título I del Decreto 64/2005, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de máquinas de juego de La Rioja.

Su artículo 11.1 dice esto: "1. Las personas físicas o jurídicas dedicadas a la fabricación, importación, comercialización y explotación de máquinas de juego de tipo "A1", "B", "C" y "D" y de salones de juego que desarrollen su actividad total o parcialmente en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de La Rioja deberán figurar inscritas en el Registro General del Juego de La Rioja, que a tal efecto se llevará en la Dirección General de Tributos. Igualmente, dicho Registro contendrá los titulares de los establecimientos autorizados para su práctica, junto con los datos relativos a las autorizaciones administrativas necesarias para su explotación e instalación."

El artículo 60 obliga a que las empresas operadoras de juego dispongan permanentemente y tengan a disposición de los servicios de inspección del juego de los certificados de inscripción en el registro de juego. Esto es:

"Los titulares de las empresas operadoras deberán tener en su domicilio o sede social, para su exhibición en cualquier momento a petición de los servicios de inspección y control del juego:

- a) Certificación de la inscripción en el Registro General del Juego.
- b) Autorizaciones de explotación y, en su caso, de instalación en vigor.
- c) Comunicaciones de traslado.
- d) Modelos 045 de declaración-liquidación de los tributos sobre el juego.
- e) Relación de los locales donde estén situadas y en explotación las máquinas de su titularidad."

Y en la tipificación de infracciones, los artículos 66 a 68 tipifican como infracciones desde la explotación de máquinas no inscritas en el registro, hasta la fabricación, importación, comercialización, instalación y explotación de máquinas de juego por personas que no figuren inscritas en las respectivas Secciones del Registro General del Juego de La Rioja.

Todos estos preceptos dan a la inscripción un carácter constitutivo. Una mercantil, incluso aunque se dedique al juego en el resto de España, no puede ejercer en La Rioja y no se le considera empresa operadora de juego hasta que está inscrita en nuestro registro. Al menos para las secciones I a VI, VIII, IX y X –modelos de máquinas, empresas operadoras y locales-, en las que lo que se solicita es la inscripción en el registro y lo que se entrega como justificante y título habilitante para ejercer es un certificado de inscripción. Cosa distinta es lo que sucede con la sección VII, donde se

DOCUMENTO FIR	ITI/ CDO LLLO	RONICAMENTE en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES . Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 7 / 10
Expediente	Tipo	Procedimiento	N° Documento
00880-2021/000393	Informe	Consejo de Gobierno	2021/0390597
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora
1 Secretaria General Técn	ica		
2			



Gobierno de La Rioja

inscriben de oficio las autorizaciones para un control más cómodo y exacto de su vigencia por parte de la Administración, y que no tiene carácter constitutivo.

En todo caso, esta digresión es necesaria para entender que la observación del SOISP en cuanto a la redacción del artículo 23.1 –el registro es instrumento de gestión y control de la actividad de los juegos y las apuestas-, si bien es acertada, no implica que tal redacción sea incompatible con la naturaleza constitutiva de las inscripciones en la mayoría de sus secciones. Y la redacción, por tanto, se mantiene sin cambios.

- f) El informe recomienda revisar los números y letras de los apartados del artículo 52, donde se producen algunos reinicios de numeración que parecen poco coherentes. En efecto, la tabulación automática nos ha jugado una mala pasada y ha sido necesaria suprimirla y reordenar el apartado manualmente para que resulte inteligible.
- g) El SOISP recuerda, a propósito de la previsión de la puesta en marcha de la tramitación telemática, que existen diversos procedimientos relativos a esta materia en el catálogo de procedimientos administrativos que no están visibles ni activos en la Oficina Electrónica. Dado que esta cuestión no afecta a la redacción ni a las previsiones de la Ley, hemos dado traslado a la Dirección General de Tributos, por si puede facilitarles las tareas de preparación posteriores a la aprobación de la Ley.
- h) El documento contiene una fe de erratas, que se ha seguido corrigiendo cada uno de los errores señalados.
- i) Finalmente, el SOISP incluye el análisis de cargas administrativas que indica el artículo 34 de la Ley 5/2014, de 20 de octubre, de administración electrónica y simplificación administrativa. No obstante, el análisis es parcial ya que, como el informe reconoce, solo será posible un análisis completo y exhaustivo a medida que los reglamentos de desarrollo vayan detallando el régimen particular de muchos aspectos apuntados en la Ley pero que deberán concretarse reglamentariamente.

8. Informe de la Consejería de Educación, Cultura, Deporte y Juventud.

La disposición adicional segunda de la Ley ha previsto como una de las medidas a incorporar al Programa de Prevención del Juego Problemático la siguiente: "La incorporación en los contenidos curriculares de

Expediente	Tipo	Procedimiento	N° Documento
00880-2021/000393	Informe	Consejo de Gobierno	2021/0390597
Cargo		Firmante/Observaciones	Fecha/hora
Secretaria General Técn	nica		



Gobierno de La Rioja

todos los niveles educativos de los riesgos de una práctica irresponsable del juego y del juego problemático y patológico".

Esta previsión afecta de lleno a las competencias de la consejería e implica la adopción de medidas en materia educativa, por lo que se considera que debe emitir informe con carácter preceptivo, más allá de los habituales trámites de participación informal de las consejerías en la elaboración de disposiciones generales.

El informe sugiere una redacción alternativa, más acorde con la sustitución de un currículo basado en contenidos a uno basado en competencias. Se ha trasladado íntegramente la propuesta de Educación al texto de la Ley.

9. Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

La Dirección General de los Servicios Jurídicos debe emitir informe sobre el texto completo de la Ley, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 38 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, y 12 del Decreto 21/2006, de 7 de abril, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

La DGSJ ha emitido informe favorable sin observaciones que requieran introducir cambios en la disposición.

10. Memoria final de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública.

En cumplimiento del artículo 39, una vez terminada la tramitación del expediente, esta SGT ha elaborado la presente memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se han reseñado los antecedentes, los trámites practicados y su resultado, las modificaciones introducidas en el texto del anteproyecto como consecuencia del contenido de los documentos e informes resultantes de los trámites de consulta previa, audiencia e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que han sido rechazadas.

En vista de todo cuanto se ha expuesto, esta Secretaría General Técnica informa favorablemente el presente anteproyecto de ley desde los puntos de vista jurídico y procedimental, y propone su firma y

xpediente	Tipo	Procedimiento	N° Documento
0880-2021/000393	Informe	Consejo de Gobierno	2021/0390597
агдо		Firmante/Observaciones	Fecha/hora
Secretaria General Técn	ica		



Gobierno de La Rioja

elevación al Consejo de Gobierno, para su ulterior aprobación como proyecto de Ley, si procede, y su remisión al Parlamento.

Expediente	Tipo	Procedimiento	N° Documento
00880-2021/000393	Informe	Consejo de Gobierno	2021/0390597
argo		Firmante/Observaciones	Fecha/hora
Secretaria General Técn	ica		