

0En Logroño, a 24 de julio de 1997, reunido en su sede provisional el Consejo Consultivo de La Rioja, con la asistencia de su Presidente D. Ignacio Granado Hijelmo, y de los Consejeros Don Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, don Joaquín Ibarra Alcoya, y D. Jesús Zueco Ruiz, siendo ponente Don Ignacio Granado Hijelmo, emite, por unanimidad, el siguiente

:

DICTAMEN

23/97

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja sobre el Proyecto de Decreto de creación del Registro de Empresas de Máquinas y Salones Recreativos.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La Consejería de Hacienda y Promoción Económica de la Comunidad Autónoma de La Rioja inició en 1995 un expediente para la elaboración de un Proyecto de Decreto por el que se crea y regula el Registro de Empresas de Máquinas y Salones Recreativos.

Segundo

Sobre el mismo recayó informe, de fecha 14 de mayo de 1996, de la Directora General de Tributos y Tesorería, así como informe, de fecha 9 de mayo del mismo año, de la Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja.

Igualmente, se incluyó una Memoria justificativa, de fecha 29 de abril de 1996, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Promoción Económica del Gobierno de La Rioja, así como informe, de 29 de febrero, de la Intervención General de la misma Comunidad Autónoma.

Sin más trámites, el correspondiente Decreto fue publicado en el Boletín Oficial de la Rioja nº 116, de 21 de septiembre de 1996.

Tercero

La expresada disposición fue impugnada en vía contencioso-administrativa por la Asociación de Empresarios de Máquinas Recreativas (AEMAR) ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, mediante el recurso contencioso-administrativo nº 930/1996.

Tras la pertinente tramitación, dicha Sala, con fecha de 29 de mayo de 1997, dictó la Sentencia núm. 286/96, en la que, estimando el citado recurso, declara no ser conforme a Derecho el precitado Decreto 53/1996, por falta del preceptivo dictamen del Consejo de Estado o Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma.

Mediante comunicación de fecha 10 de julio de 1997, la Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja comunica a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Promoción Económica que la referida Sentencia es firme.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por el Excmo. Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja, mediante escrito de fecha 17 julio de 1997, se remite al Consejo Consultivo de La Rioja, el expediente elaborado por la Consejería de Hacienda y Promoción Económica relativo al Decreto de referencia para que éste Alto Organismo Consultivo emita el procedente dictamen.

Segundo

Mediante escrito de fecha 22 de julio de 1997, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo, cumplimentando las previsiones de su Reglamento, aprobado por Decreto 33/1996, de 7 junio, procedió a acusar recibo de la petición de dictamen, a considerar, provisionalmente, que la consulta efectuada reúne las condiciones señaladas en el artículo 32

del mismo Reglamento, a tenerla, en consecuencia, por efectuada; y, finalmente, a declarar, con carácter inicial, la competencia del mismo Consejo Consultivo para emitir el dictamen solicitado.

Tercero

Asumida la correspondiente ponencia por el Consejero señalado en el encabezamiento, el asunto quedó incluido en el orden del día de la reunión allí mismo expresada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Competencia del Consejo Consultivo para dictaminar proyectos de reglamentos autonómicos y preceptividad de dicho dictamen en este caso

El Consejo Consultivo de La Rioja resulta competente para dictaminar en este caso y nuestro presente dictamen tiene carácter preceptivo, todo ello en los términos establecidos en el art. 8.4. C) de nuestro Reglamento, aprobado por Decreto 33/1996, de 7 de junio.

Ha de resaltarse que la presente consulta viene determinada por una importante Sentencia, la núm. 930/96, de 29 de mayo de 1997, por la que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, ha procedido a anular el Decreto 53/96, de 13 de septiembre, por el que se creó y reguló el Registro de Empresas de Máquinas y Salones Recreativos, señalando como *ratio decidendi* del fallo la omisión del preceptivo dictamen del Consejo de Estado o del Alto Organismo Consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, todo ello a tenor de lo establecido en los artículos 22.3 y 23.2 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado. Esta Sentencia precisa de una forma indudable que la jurisprudencia más reciente exige la preceptividad de dicho dictamen, no sólo en el caso de reglamentos autonómicos que desarrollen leyes estatales, sino también cuando, simplemente, desarrollen leyes autonómicas.

Este criterio jurisprudencial, tímidamente iniciado por las Sentencias del Tribunal Supremo de 12 de mayo de 1987; 7 de marzo, 25 de julio y 27 de noviembre de 1990; y 21 de enero y 5 de mayo de 1991 (que sólo exigían el dictamen del Consejo de Estado en los reglamentos autonómicos que desarrollasen de leyes estatales) y restringido por la de 20 de

julio de 1992 (que sólo lo exigía si se trataba de competencias transferidas o delegadas), ha sido corregido en sentido ampliativo por la Sentencia de 17 de noviembre de 1995, dictada en recurso extraordinario de revisión, y, definitivamente fijado, por la crucial Sentencia de 3-6-1996, en el sentido de que :*“superando la dicotomía entre Reglamentos dictados en ejecución de leyes estatales o de leyes autonómicas, y, dentro de éstas, entre materias de competencia exclusiva y materias transferidas, viene a fijar la procedencia de requerir el dictamen del Consejo de Estado en el procedimiento de elaboración por las Comunidades Autónomas de reglamentos ejecutivos, si ellas mismas no se han dotado, en virtud de su potestad de autoorganización, de un órgano consultivo semejante, determinando la ausencia de ese dictamen la nulidad de la disposición aprobada”*.

Con ésta expresión, el Tribunal Superior de Justicia de La Rioja viene a corroborar la doctrina sentada por este Consejo Consultivo en nuestro Dictamen 5/97, Fundamento Jurídico 4-C), en el que, precisamente, también citábamos, con amplia transcripción literal, la referida Sentencia de 3 de junio de 1996, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (Aranzadi, núm 4923), por lo que ahora, en definitiva, simplemente, procede ratificar dicha doctrina.

Segundo

Sobre el cumplimiento en este caso de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general establecido en la Ley 3/1995.

La Administración Pública ha remitido a este Consejo Consultivo el mismo expediente que sirvió en el año 1996 para la elaboración del que luego sería Decreto 53/96, de 13 de septiembre, es decir, para elaborar la disposición general que fue objeto de anulación por la Sentencia 286/96, de 29 de mayo de 1997, del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja.

Tal proceder de la Administración, que, por otra parte, es tácito, ya que, si se exceptúa el propio escrito de consulta, no aparece reflejado en el expediente mediante ningún acto administrativo interlocutorio de carácter expreso por el que -como resultaría, en su caso, aconsejable- se decida retomar el mismo expediente anterior, tiene, desde luego, la ventaja de obsequiar al principio de eficacia administrativa, pero encierra el inconveniente de que puede reproducir ahora los mismos defectos de que pudiera adolecer el expediente anterior, todo lo cual nos exige considerar, siquiera sea brevemente, el cumplimiento en este caso de los correspondientes trámites procedimentales.

En este sentido, se observa un cumplimiento somero de las prescripciones establecidas en los artículos 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, sobre cuya importancia viene insistiendo este Consejo Consultivo como garantía de acierto en la elaboración de cualquier disposición de carácter general.

En efecto, la Memoria no sólo debe aludir a las razones que justifiquen la publicación de la nueva disposición general, sino también a la incidencia que ha supuesto en este expediente el hecho de haberse dictado la Sentencia 286/96 antes referida, ya que el expediente para la elaboración del nuevo Proyecto, de alguna manera, se produce en ejecución o, al menos, como consecuencia de dicho fallo, por más que sea obvio que la razón del mismo ha sido únicamente la omisión del dictamen de Alto Organismo Consultivo que se corrige con la consulta que ahora se nos efectúa.

Esta circunstancia, por otro lado, debe ser también explicada en la Exposición de Motivos o Preámbulo de la disposición que se publique.

Tampoco se ha incluido un estudio del coste económico de la disposición, lo que parece interesante en este caso ya que conviene evaluar los costes de gestión de la policía que se prevé en materia de fianzas y registro, por más que no parezca, en este caso, que se deriven importantes obligaciones económicas para la Administración, aunque sí para los empresarios afectados .

Finalmente, se observa que no se ha sometido el texto a información o audiencia de los interesados, lo que, si bien resulta, en este caso, un trámite meramente facultativo, parece prudente acometerlo, habida cuenta de las prestaciones económicas que el mismo determina y de que una asociación profesional del sector fue, precisamente, la que impugnó el anterior Decreto en el antes referido proceso contencioso-administrativo.

Ciertamente, el cumplimiento, aunque somero, de estos trámites puede estimarse jurídicamente como suficiente, pero este Consejo Consultivo estima que debe insistir en la conveniencia de que los expedientes que se tramiten para la elaboración de disposiciones generales cuiden al máximo de los mismos, en la seguridad de que su observancia no resulta un óbice formalista a la eficacia administrativa, sino, antes al contrario, garantía de acierto en las decisiones normativas y seguridad de las mismas frente a eventuales impugnaciones.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la

materia objeto del Proyecto de Decreto consultado

El Proyecto de Decreto sometido a nuestra consideración versa sobre un aspecto concreto del grupo normativo de los juegos de suerte, envite o azar, cual es el registro administrativo de las empresas dedicadas a la explotación de máquinas y salones recreativos, por lo que es prioritario indagar la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para acometer esta regulación, y, para ello, es preciso comenzar reparando en las posibles competencias estatales al respecto.

El grupo normativo de los juegos de azar en el Derecho español de la época pre-democrática seguía la tradición de nuestro Derecho histórico sobre los negocios jurídicos *ob turpem vel iniustam causam* y, en consecuencia, se ceñía a las competencias estatales sobre los juegos lícitos, en cuanto que contratos civiles de carácter aleatorio, muy someramente regulados en el Código Civil, y sobre la tipificación de los ilícitos en la legislación penal y de policía de orden público.

Durante la transición política a la democracia, cuando todavía no se habían constituido las diversas Comunidades Autónomas, se patentizó la conveniencia de alterar el planteamiento tradicional de nuestro Derecho en esta materia y, así por Real Decreto- Ley 16/1977, de 25 de febrero, sobre aspectos penales, administrativos y fiscales del juego, se procedió a una habilitación genérica al Estado para la regulación administrativa y fiscal de la materia, procediendo a la despenalización de los juegos que se ajustasen a la misma.

Con base en este Real Decreto-Ley, el Estado comenzó a dictar una larga serie de disposiciones reglamentarias, cuya cita no es ahora del caso, por las que se regulaban los diversos aspectos de la intervención administrativa en materia de juegos de azar, que, por de pronto, significaban una singularización del grupo normativo del juego como objeto del Derecho Público, desgajado de su núcleo civil o penal originario, situación ésta que propiciaba su futura contemplación por el bloque de la constitucionalidad, entonces en ciernes, como una materia competencial distinta de la legislación civil o penal, y, por tanto, potencialmente atribuible a las Comunidades Autónomas que se constituyeran.

Efectivamente, la Constitución no contempla el juego en su artículo 148, como materia competencial asumible por las Comunidades Autónomas, pero tampoco lo hace, en su artículo 149, entre las reservadas al Estado, por lo que, a tenor de la cláusula de opción contenida en su art. 149.3, pasó a ser una de las materias que, al no haber sido atribuida expresamente al Estado, podía ser asumida por las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos de Autonomía.

De esta manera, los distintos Estatutos de Autonomía que se fueron publicando comenzaron a aludir al juego entre las competencias autonómicas, si bien, en unos casos,

como competencia exclusiva -tal y como ocurrió en casi todas las Comunidades constituidas por la vía del artículo 151 de la Constitución-, y, en otros, como competencia de desarrollo legislativo (Canarias) o de mera ejecución (Aragón), si bien, en la mayoría de las Comunidades constituidas por la vía del artículo 143 de la Constitución, los Estatutos se limitaron a contemplar esta competencia como una de las que podemos denominar expectantes, esto es, asumibles sólo después de transcurridos cinco años y mediante Ley Orgánica; tal fue el caso del Estatuto de La Rioja (art. 11.Uno.e) en su primitiva redacción).

Por más que algunas Comunidades Autónomas comenzaron a legislar en materia de juego, la mayoría carecía de competencias normativas al respecto o, simplemente, no consideraron oportuno ejercitarlas, pensando en una aplicación supletoria de la normativa estatal, al amparo de la cláusula de supletoriedad contenida en el art. 149.3 de la Constitución.

Esta situación, por una lado, de asimetría competencial entre las diversas Comunidades Autónomas, y, por otro, de generalizado recurso a la supletoriedad del Derecho estatal, legitimaba al Estado para seguir legislando en materia de juego, tal y como ocurrió, por lo que ahora nos interesa, con el Real Decreto 593/1990, de 27 de abril, modificado por Real Decreto 259/1993, de 19 de febrero, por el que se aprobó el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar.

Sin duda, ese reglamento y, en general, todos los estatales sobre el juego traían, jurídicamente, causa de la cobertura que, con rango de ley, proporcionaba a toda la policía administrativa sobre el juego el precitado Real Decreto-Ley 16/77.

Ahora bien, dicho Real Decreto-Ley era, y es, una norma, no sólo preconstitucional, por su fecha, y excepcional, por su forma y naturaleza, sino, además, prácticamente en blanco, ya que se limita a instaurar una *publicatio* de la materia, para legitimar, así, la intervención administrativa en el juego, la cual se instrumentaba a través de varias disposiciones estatales de rango meramente reglamentario, como el citado Reglamento de Máquinas Recreativas, y todo ello, obviamente, sin poder columbrar la incidencia que en esta materia podría tener el bloque de la constitucionalidad.

Esta situación precaria de la que constituía, nada menos, que la cabeza del grupo normativo de la intervención administrativa sobre el juego en España, comenzó a ser advertida cuando el Tribunal Constitucional, en su STC 42/87, reputó contraria al principio de legalidad de la potestad sancionadora de la Administración la habilitación en blanco que se efectuaba a toda la tipificación por vía reglamentaria de las diversas infracciones administrativas en materia de juego, lo que obligó a dictar el Real Decreto-Ley 2/1987, de 3 de julio, luego tramitado como la vigente Ley 34/1987, de 26 de diciembre, sobre potestad sancionadora de la Administración Pública en materia de juegos de suerte, envite o azar.

Así las cosas, parecía pacífico que el grupo normativo estatal del juego contaba, como normas de cabecera, con el reiterado Real Decreto-Ley 16/1977 y con la nueva Ley 34/1987, que, de esta forma, daban cobertura legal a toda la amplia serie de disposiciones meramente reglamentarias que pudieran dictarse, no sólo por el Estado, sino incluso por aquellas Comunidades Autónomas que no tuvieran atribuida potestad normativa al respecto o que, meramente, no quisieran ejercitarla y prefiriesen la cómoda aplicación supletoria de la normativa estatal.

En efecto, el Real Decreto-Ley 16/1977 había efectuado la *publicatio* de la materia competencial del juego y legitimado, con ello, la intervención administrativa en la misma, pero, desde la perspectiva del bloque de la constitucionalidad, esa *publicatio* no implicaba necesariamente una estatalización de dicha competencia, sino que, como hemos visto, era perfectamente posible que la Administración Pública legitimada para ejercitarla, incluso con competencias de carácter exclusivo, fuese, no el Estado, sino una Comunidad Autónoma, si así lo permitía su Estatuto de Autonomía.

De esta forma, algunas Comunidades Autónomas con competencia exclusiva en la materia fueron dictando sus respectivas normativas autonómicas, que no derogaban, pero sí desplazaban, en sus respectivos ámbitos, en todo o en parte, a las normas estatales, legales o reglamentarias, sobre el juego; pero la mayoría de las Comunidades, bien por carecer de competencias normativas o por preferir no ejercitarlas y aplicar el Derecho estatal como supletorio, no disponían de normativa propia o la tenían insuficiente o parcial.

Tal era la situación de la Comunidad Autónoma de La Rioja que, hasta la Ley Orgánica 3/1994, de 24 de marzo, de reforma de nuestro Estatuto de Autonomía, carecía de competencias en la materia - aunque éstas fueran expectantes, como hemos indicado anteriormente-, pero que, tras la entrada en vigor de dicha reforma estatutaria, pasó a tenerlas exclusivas en materia de “*casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas*” (actual artículo 8.Uno.20. del Estatuto de Autonomía), por lo que pudo dictar el Decreto 53/96, de 13 de septiembre, del que trae causa el proyecto que ahora nos ocupa.

Todo este pacífico planteamiento se ha alterado en profundidad tras la reciente doctrina del Tribunal Constitucional sobre la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal (véase, por todas, la crucial STC 61/97) que impide reputar al artículo 149.3 de la Constitución como un título competencial habilitante para que el Estado dicte Derecho con vocación de convertirse meramente en supletorio cuando todas las Comunidades Autónomas hayan asumido competencias exclusivas en una materia, sin perjuicio de que la meritada cláusula de supletoriedad pueda operar como un recurso ofrecido al operador jurídico para indagar la norma aplicable en defecto de una específica sobre la materia de que se trate en el propio ordenamiento jurídico.

Tras esta doctrina constitucional, y habiendo asumido competencias exclusivas en materia de juego todas las Comunidades Autónomas, entre ellas La Rioja, va a ser muy difícil que el Estado resulte constitucionalmente habilitado, no ya sólo para dictar nuevas normas reglamentarias en materia de juego, sino incluso para modificar las existentes, razón por la que éste Consejo Consultivo advierte que la Administración autonómica riojana no puede seguir legislando de una forma marginal, esto es, con disposiciones escasas, parciales y meramente reglamentarias, como la que se nos somete a consulta, sino que deberá tomar conciencia de que, en materias en las que, como es el caso del juego, tenga competencias exclusivas, deben ejercitarse las correspondientes potestades normativas, y ello, en su caso, con rango de ley, y no meramente reglamentario.

Por supuesto, esta advertencia de futuro, pero que señalamos con rotundidad, no significa que el proyecto sometido a nuestro dictamen, como también el Decreto 53/96 cuyo contenido reproduce y que ha sido anulado por Sentencia debido a la falta del dictamen que ahora se nos recaba, carezca de cobertura en su aspecto competencial. Por el contrario, la tiene, pero no en base a los Reales Decretos estatales antes citados por los que se aprueba y modifica el Reglamento de Máquinas Recreativas, los cuales, por su carácter reglamentario, no se integran en el bloque de la constitucionalidad y, por ello mismo, carecen de virtualidad fundante de competencias; y tampoco en base al Real Decreto de traspaso de medios y servicios en esta materia, el cual tiene un valor meramente instrumental y, a lo sumo, interpretativo, pero que, como hemos reiterado en nuestros Dictámenes 5 y 7/96, carece de virtualidad en orden a la atribución de competencias.

Por ello, la única base competencial para dictar un Decreto como el proyectado se encuentra en la actual redacción del artículo 8.Uno.20 del Estatuto de Autonomía antes transcrito. De ahí que aconsejemos eliminar en la Exposición de Motivos del proyecto toda referencia a las precitadas disposiciones reglamentarias del Estado y a la supletoriedad del Derecho estatal, como títulos competenciales justificativos de la norma proyectada, y aludir únicamente a la expresada disposición estatutaria.

Cuarto

Sobre el rango reglamentario de la norma proyectada.

Una vez aclarada la competencia autonómica riojana para acometer la normación proyectada, es preciso indagar si, para ello, es suficiente el rango meramente reglamentario con el que la misma se nos presenta.

Siendo exclusiva la competencia autonómica de La Rioja en materia de juego, resulta

aplicable a la misma lo previsto en el art. 8.2 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, a cuyo tenor corresponde a nuestra Comunidad Autónoma, en el ejercicio de sus competencias exclusivas, “*la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, que ejercerá respetando, en todo caso, lo dispuesto en la Constitución*”.

Por otra parte, el art. 23.1. A) del propio Estatuto de Autonomía establece que el Consejo de Gobierno “*ejerce la potestad reglamentaria*”, por lo que no cabe duda de que es legítimo su empleo para dictar un Decreto en materia en la que se ostenta una competencia exclusiva, como ocurre en el presente caso.

Ahora bien, el empleo de la potestad reglamentaria presupone la existencia de una normativa con rango de Ley que sea, precisamente, la que el reglamento va a desarrollar, ya que es muy limitado el ámbito en el que son admisibles los reglamentos independientes (fundamentalmente las relaciones auto-reflexivas o de organización administrativa y las de supremacía especial, sin que, por otro lado, quepa extender ésta última categoría a cualquier posición jurídica caracterizada), los cuales, desde luego, no resultan aceptables para la regulación directa de obligaciones derivadas de relaciones de supremacía general sobre los ciudadanos, como es el caso de las diversas relaciones jurídicas derivadas del juego; de ahí que sea preciso plantearnos, previamente, cuál sea, en este caso, la normativa con rango de Ley que pueda prestar cobertura suficiente a este proyecto de reglamento.

En este punto es de señalar que la Comunidad Autónoma de La Rioja, no ha ejercido la potestad legislativa y reglamentaria en ejercicio de su competencia exclusiva en esta materia, excepción hecha de la exacción de la tasa sobre el juego y del ya citado Decreto 53/96, de 13 de septiembre, anulado por la Sentencia antes referida y cuyo texto es coincidente con el del proyecto que ahora se somete a nuestra consideración.

Por ello, la Comunidad Autónoma de La Rioja ha acudido a la normativa estatal para dotar de cobertura a estas disposiciones reglamentarias. Así lo expresa la Exposición de Motivos del proyecto sometido a nuestro dictamen, cuando afirma que no existe reglamentación propia en materia de casinos, juegos y apuestas en La Rioja, por lo que es de aplicación, con carácter supletorio, el ordenamiento jurídico estatal, contenido a estos efectos, en el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar, aprobado por Real Decreto 593/1990, de 27 de abril, modificado por el Real Decreto 259/1993, de 19 de febrero.

Pero esa normativa estatal sobre máquinas recreativas y de azar es también de rango meramente reglamentario, y, por ello mismo, resulta insuficiente para dotar de cobertura a un texto como el que se nos somete a consulta.

En el ámbito estatal, las únicas normas con rango de Ley en las que se ampara la reglamentación sobre estas máquinas de juego, se contienen en las dos disposiciones antes citadas: el Real Decreto-Ley 16/1977, de 25 de febrero, por el que se regulan los aspectos

penales, administrativos y fiscales del juego, y en la Ley 34/1987, de 26 de diciembre, sobre potestad sancionadora de la Administración Pública en materia de juegos de suerte, envite o azar.

Ahora bien, el reiterado Real Decreto-Ley 16/1977 no se refiere para nada a las Comunidades Autónomas. Es preconstitucional y corresponde a la época de la transición democrática en la que era necesario proceder a una despenalización de ciertos juegos antes reputados ilícitos y, someter, al mismo tiempo, a intervención administrativa esa materia, antaño punible, y, como quiera que, en aquella época, no estaban constituidas las Comunidades Autónomas, es lógico que esa norma atribuya dicha competencia administrativa de policía sobre el juego a la Administración del Estado, sin alusiones a unas Comunidades Autónomas que entonces no existían.

En cuanto a la Ley 34/87, procede, como hemos dicho, de la exigencia constitucional de que la potestad administrativa sancionadora se regule, en sus aspectos fundamentales, mediante normas con rango de ley y no mediante meros reglamentos.

Pero, una vez constituidas las distintas Comunidades Autónomas y atribuidas a las mismas estas competencias con el carácter de exclusivas en sus respectivos Estatutos, es claro que el Real Decreto-Ley 16/1977 limita su eficacia a la *publicatio* de esta materia, es decir, a la legitimación de la intervención administrativa en materia de juego, pero sin prejuzgar cuál sea la Administración competente para llevarla a cabo, aspecto éste determinado ahora por la distribución competencial que en esta materia efectúa el bloque de la constitucionalidad, especialmente, a través de las respectivas atribuciones estatutarias de competencias.

Esto significa que el Real Decreto-Ley 16/1977, puesto en relación con las normas estatutarias de atribución de competencias antes citadas, presta cobertura legal suficiente para la intervención administrativa y, en su caso, reglamentaria, de las distintas Administraciones Públicas, en la medida en que resulten competentes en la materia y, entre ellas, a La Rioja.

En cuanto a la Ley 34/87, su cobertura se limita al ejercicio de la potestad sancionadora y, a la luz de la antes citada doctrina constitucional sobre la supletoriedad del Derecho estatal, podría cuestionarse la constitucionalidad de su artículo 1.2 (a cuyo tenor: *"lo dispuesto en la presente Ley se entenderá sin perjuicio de la legislación que en materia de juego puedan dictar las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias, conservando, en todo caso, el carácter de derecho supletorio que constitucionalmente le viene reconocido"*) si no fuera porque, tanto dicha Ley 34/87, como el Real Decreto Ley 16/77, se dictaron en un momento en el que no todas las Comunidades Autónomas tenían el mismo nivel de competencias en materia de juego, por lo que era legítimo que Estado dictase normas para las que carecían de potestades normativas suficientes en dicha materia.

Si a esto se añade el hecho de que ninguna de esas disposiciones estatales con rango

de ley han sido expulsadas del ordenamiento jurídico -al menos en cuanto a la habilitación suficiente a las Administraciones Públicas para intervenir materia de juego- y que, por tanto, hay que presumir que las mismas continúan perfectamente en vigor, parece claro que las mismas han podido dotar de suficiente cobertura legal al Real Decreto 593/1990 por el que se aprobó el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar -que contiene normas muy semejantes a las del proyecto que nos ha sido remitido- el cual tampoco ha sido expulsado del ordenamiento jurídico, pese a haber sido examinado con detalle, primero por el Consejo de Estado en su Dictamen 54.393, de 19 de abril de 1990, y, después, por la jurisdicción contencioso-administrativa (en la STS, Sala 3ª, de 14-4-1992 (Aranzadi, 2902).

Desde luego, a la luz de la doctrina constitucional expresada, resulta sumamente dudoso que el Estado pueda ahora, una vez que todas las Comunidades Autónomas han asumido competencias exclusivas en materia de juego, dictar nuevos reglamentos en la materia, pero no cabe duda de que, mientras las distintas Comunidades no ejerciten sus competencias normativas en esta materia, el aplicador del Derecho deberá seguir acudiendo con carácter supletorio a la normativa estatal, que en su momento fue dictada con toda legitimidad ; que se presume constitucional, que continúa vigente; y que resulta supletoriamente aplicable mientras no sea desplazada por la legislación propia de las distintas Comunidades Autónomas.

Ahora bien, el que, como consecuencia de lo dicho, los Reales Decretos 593/1990 y 259/1993, por los que, respectivamente, se aprobó y modificó el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar, no sean contrarios a la Constitución, ya que, en el momento en que dichas disposiciones fueron dictadas, no todas las Comunidades Autónomas ostentaban competencias exclusivas en materia de juego y, por tanto, el Estado resultaba perfectamente legitimado para dictar disposiciones reglamentarias en ejecución y desarrollo normativo de las previsiones del precitado Real Decreto-Ley 16/77, no significa que, como pretende la Exposición de Motivos del Proyecto consultado, los mismos puedan ofrecer una cobertura suficiente para la normativa que pretenda elaborar en materia de juego cada una de las Comunidades Autónomas.

Por el contrario, esa normativa autonómica se apoya exclusivamente en la disposición correspondiente del Estatuto de Autonomía en la que se atribuye dicha competencia, así como, en su caso, en las normas con rango de Ley que la respectiva Comunidad Autónoma apruebe al respecto y, sólo en su defecto, en las que, con rango de ley, haya podido dictar legítimamente en el pasado el Estado, como es el caso del reiterado Real Decreto Ley 16/77 y de la Ley estatal 34/87.

Debe, pues, corregirse también en este sentido la Exposición de Motivos y ello, no tanto por un prurito meramente formal de corrección constitucional o porque unas expresiones que podían ser aceptables en 1996, antes de la doctrina del Tribunal Constitucional en materia

de supletoriedad, ya no lo sean actualmente, sino, principalmente, por una razón de fondo sobre la que este Consejo Consultivo desea llamar la atención, cual es la idea de que la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja no puede, tras dicha doctrina constitucional, seguir planteándose como normal una situación de anomia legislativa propia y seguir apelando a la supletoriedad del Derecho estatal.

Esto mismo que señalábamos en el Fundamento anterior a propósito del aspecto competencial, lo reiteramos ahora en cuanto al aspecto, muy relacionado con el anterior, de la cobertura legal suficiente. Es, pues, preciso ir pensando en la elaboración de una normativa propia -y con rango de ley- en materia de juego que evite el recurso a una cobertura en la legislación estatal que cada vez será más problemática y difícil de justificar.

Esto dicho, hay que insistir nuevamente en que no son los Reales Decretos antes citados los que prestan cobertura al proyecto reglamentario sometido a nuestro examen, sino las disposiciones con rango de Ley (RDL 16/77 y Ley 34/87) dictadas por el Estado antes de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre supletoriedad del Derecho estatal.

Del RDL 16/77, se deriva la legitimación administrativa para intervenir policialmente en materia de juego, y, de la Ley 34/87, la cobertura legal suficiente para el ejercicio de la potestad sancionadora en esta materia.

Quinto

Observaciones sobre el contenido del proyecto

Una vez disipadas las dudas que pudieran existir sobre la competencia y cobertura legal genérica del proyecto, procede que nos adentremos en su contenido.

Se trata de un texto breve, integrado únicamente por 7 artículos, dos disposiciones adicionales, una final y una transitoria, sin división en epígrafes específicos y sin titulación de los diversos preceptos, defecto éste último de técnica legislativa que debiera corregirse.

El *artículo primero* instaura una inscripción obligatoria en el Registro administrativo correspondiente de las empresas dedicadas a la explotación de máquinas o salones recreativos. El sometimiento a registro es una típica intervención administrativa de policía en cuanto supone la constatación del cumplimiento de los requisitos necesarios para obtener una autorización administrativa de carácter temporal, previsión ésta que, por otra parte, concuerda con la establecida por el Reglamento estatal de estas máquinas (art. 24) que ha sido declarado conforme a Derecho por el Dictamen núm. 54.393, de 19 de abril de 1990, del Consejo de Estado, y por. la STS de 14 de abril de 1992, antes citados.

La referencia a los *salones de juego* resulta imprecisa ya que no queda claro si el objeto del Decreto es sólo aquéllos en que se exploten máquinas recreativas o cualquier salón en que se practiquen juegos lícitos, aunque no se desarrollen mediante máquinas. La cobertura legal en ambos casos para esta intervención administrativa es siempre la genéricamente determinada por el Real Decreto-Ley 16/1977, pero la seguridad jurídica en la aplicación de conceptos normativos exige aclarar este extremo.

Lógicamente, el *artículo 2* configura la solicitud de inscripción como voluntaria, aunque, desde luego, la inscripción será requisito necesario para poder explotar lícitamente el negocio. Se abstiene, con buen criterio, el precepto de regular el capital mínimo preciso para constituir, modificar o transmitir estas empresas, ya que ello es materia reservada exclusivamente al Estado en cuanto que legislación mercantil. Otro tanto cabe decir del respeto a la legislación en materia de inversiones extranjeras, amparada también por los títulos competenciales del Estado en materia de comercio exterior. En el mismo sentido, respecto a una norma similar de la Comunidad Valenciana, cfr. el Dictamen 294/93, de 8 de julio, del Consejo de Estado.

La documentación exigida en el *artículo 3*, así como la tramitación prevista en el *artículo 4*, es coincidente con la normativa estatal, salvo la precisa adaptación orgánica a la Administración autonómica, y es coherente con la finalidad y cobertura legal del proyecto.

En el *artículo 5* se regula la exigencia de fianzas a las empresas explotadoras. Se trata de una prestación económica exigida a los ciudadanos que, en principio, está sometida a reserva de ley, por imperativo genérico del art. 31.3 de la Constitución, por más que entendamos que esta cobertura legal viene establecida, en este caso, por el art. 10 de la Ley estatal 34/87. Esto significa que se trata de una cobertura limitada exclusivamente a los aspectos del ejercicio de la potestad sancionadora, es decir, afecta “*a cuantas responsabilidades se deriven de infracciones reguladas en la presente ley y al cumplimiento de las obligaciones de tal carácter a que deban hacer frente por imperativo reglamentario*”, por lo que la expresión del art. 5.6 que afecta estas fianzas a cualesquiera responsabilidades económicas sólo tendrá cobertura legal si se entiende limitada a las responsabilidades sancionables o consecuentes a infracciones administrativas.

Por otra parte, se sugiere redactar de una forma más precisa este precepto, de suerte que se aclare, sin duda alguna, el número y cuantía de las fianzas exigibles en cada caso.

Los *artículos 6 y 7* son semejantes a sus homólogos del Reglamento estatal que han sido reputados conformes a Derecho por la jurisprudencia contencioso-administrativa y la doctrina del Consejo de Estado, y coherentes con la finalidad de la norma.

La *Disposición Adicional* constituye una cláusula de remisión a la legislación estatal en la materia en lo no regulado en el proyecto. Se trata de una técnica de remisión recepticia que es lícita, pero que no debe servir de excusa para acometer cuanto antes una regulación completa y de rango suficiente de este sector normativo, tal y como han realizado otras Comunidades Autónomas con nuestras mismas competencias.

En cuanto a las *Disposiciones Transitorias y Final* carecen de especiales problemas jurídicos.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia y cobertura legal suficiente para regular mediante reglamento la materia objeto del proyecto sometido a nuestra consideración.

Segunda

En la elaboración de la correspondiente disposición general se ha observado el procedimiento señalado al efecto en la Ley 3/95, sin perjuicio de las observaciones efectuadas al respecto en el Fundamento Jurídico Segundo de este dictamen.

Tercero

El contenido del proyecto es ajustado a Derecho, debiendo tenerse en cuenta las observaciones efectuadas al mismo en este dictamen.

Este es el dictamen que emitimos, pronunciamos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.