

En Logroño, a 22 de abril de 1998, el Consejo Consultivo de la Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, D. Ignacio Granado Hijelmo, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D. Joaquín Ibarra Alcoya y D. Jesús Zueco Ruiz, siendo ponente D. Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

10/98

Correspondiente a la consulta formulada sobre el proyecto de Decreto por el que se crea el Registro General del Juego de La Rioja y se regula el procedimiento de homologación de máquinas recreativas.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La Consejería de Hacienda y Promoción Económica del Gobierno de La Rioja ha elaborado un proyecto de Decreto por el que se crea el Registro General del Juego de La Rioja y se regula el procedimiento de homologación de máquinas recreativas, el cual se somete al dictamen de este Consejo Consultivo. Al decir del preámbulo del mismo, dicho Decreto se dicta amparo del artículo 8.Uno.20 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, del Real Decreto Ley 16/1977, de 25 de febrero, sobre aspectos penales, administrativos y fiscales del juego, y de la Ley estatal 34/1987, de 26 de diciembre, sobre potestad sancionadora de la Administración Pública en materia de juegos de suerte, envite o azar.

Segundo

En el expediente remitido a este Consejo constan, junto con otros documentos de menor trascendencia, una primera redacción o propuesta de Decreto acompañada de la correspondiente Memoria; escritos de remisión de aquélla a las Asociaciones representativas de los intereses del sector afectado (*ADEMAR*, *AEMAR*, *FACOMARE* y *FEMARA*) para la formulación de las pertinentes alegaciones; escrito de alegaciones de *AEMAR* y valoración de las mismas por la Dirección General de Tributos y Tesorería; informe de la Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja y escrito de valoración del mismo por la referida Dirección General; texto definitivo del proyecto de Decreto; y, por último, informe de la Secretaría General

Técnica de la Consejería.

Antecedentes de la consulta

Primero

Mediante escrito de fecha 28 de marzo de 1998, que tuvo entrada en este Consejo Consultivo el día 2 de abril del mismo año, el Presidente del Consejo de Gobierno remite expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se crea el Registro General del Juego de La Rioja y se regula el procedimiento de homologación de máquinas recreativas, solicitando la emisión del correspondiente dictamen.

Segundo

Por escrito registrado de salida el 3 de abril de 1998., el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja acusó recibo, en nombre del mismo, de la solicitud de dictamen y declaró provisionalmente su regularidad y la competencia del Consejo para dictaminar el asunto.

Tercero

Designado ponente el Consejero en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida para debate y votación en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo señalada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo

El artículo 8.4.C) del Reglamento del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma de La Rioja, aprobado por Decreto 33/1996, de 7 de junio, establece que *“habrá de recabarse el dictamen del Consejo Consultivo, salvo que se solicite del Consejo de Estado”*, en relación con los *“proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que haya de dictar el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja en ejecución o desarrollo de las Leyes estatales o autonómicas y sus modificaciones y, en los mismos términos, los reglamentos independientes”*.

Habida cuenta la naturaleza del proyecto de Decreto remitido a este Consejo Consultivo -que se dicta, según su preámbulo, en ejecución o desarrollo del Real Decreto Ley 16/1977, de 25 de febrero, sobre aspectos penales, administrativos y fiscales del juego, y de la Ley estatal 34/1987, de 26 de diciembre, sobre potestad sancionadora de la Administración Pública en materia de juegos de suerte, envite o azar-, resulta clara la aplicación del citado precepto de nuestro Reglamento y, por tanto, la procedencia del presente dictamen.

Segundo

Cumplimiento de los trámites establecidos en la Ley 3/1995 para la elaboración de proyectos de disposiciones generales

Como reiteradamente viene recordando este Consejo Consultivo, los artículos 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, modificada por Ley 10/1995, de 29 de diciembre, establecen la necesidad de cumplir ciertos trámites en la elaboración de las disposiciones de carácter general.

Como decíamos en nuestro Dictamen 17/1998, *“la Administración autonómica viene obligada a la estricta observancia de dichos requisitos, cuyo incumplimiento provoca, en todo caso, la inevitable inseguridad jurídica derivada de la puesta en juego de los preceptos que, con carácter general, regulan la ineficacia de los actos y disposiciones administrativas (artículos 62 y 63 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común), cualquiera que haya de ser, en el caso concreto, el resultado de la confrontación, con esas normas, del incumplimiento que se haya producido”*.

En el presente caso, todos los trámites y requisitos exigidos en la referida Ley han de estimarse adecuadamente cumplidos. Falta, es cierto, el estudio económico que requiere el artículo 67.3 de la Ley 3/1995 como acompañamiento necesario de los proyectos de disposiciones generales, pero la explicación que a este respecto se contiene en la Memoria del proyecto de Decreto -señalando que *“la aprobación de la presente disposición no supone coste adicional alguno”*- justifica adecuadamente tal ausencia.

Por otra parte, en la elaboración del proyecto de Decreto, se ha cumplido con otra de las exigencias -impuesta por el sentido común, ya que no expresamente por la Ley- que hemos tenido ocasión de destacar en varios de nuestros dictámenes. Nos referimos, en concreto, a la valoración, antes de la redacción del texto definitivo de la propuesta de disposición general que se somete al juicio de este Consejo, de las alegaciones e informes obrantes en el expediente, que han sido tenidos en cuenta para la elaboración del texto definitivo sobre el que

ahora nos pronunciamos.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada.

La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposiciones -tanto legales como reglamentarias- que pretendan dictar sus órganos, se deriva nítidamente en este caso del artículo 8.Uno.20 de nuestro Estatuto de Autonomía. Dicho precepto, incorporado al Estatuto por obra de la Ley Orgánica 3/1994, de 24 de marzo, atribuye, en efecto, a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas.

Que todas las cuestiones que son objeto de regulación en el Decreto proyectado entran dentro de la referida previsión estatutaria es conclusión que resulta de cualquier interpretación lógica del propio tenor literal de esta última. A mayor abundamiento, sin embargo, esta aseveración aparece confirmada por la valoración que de dicha norma se hizo en su momento con ocasión de la correspondiente transferencia de servicios y medios personales y materiales de la Administración del Estado a la autonómica, que tuvo lugar por medio del Real Decreto 2376/1994, de 9 de diciembre, en el cual se señala que la Comunidad Autónoma de La Rioja asume, entre otras, las funciones que venía ejerciendo la Administración del Estado en relación con las autorizaciones administrativas para el funcionamiento de todo tipo de actividades de juego, de los establecimientos donde se desarrollen y de las empresas relacionadas con estas actividades, así como la regulación de características de fabricación y homologación de materiales e instrumentos de juego que garanticen las condiciones de seguridad y licitud del desarrollo de esta actividad.

Por lo demás, y según se refiere en la propia Memoria que acompaña al proyecto de Decreto sometido a nuestra consideración, la interpretación que, sobre el alcance de las competencias de la Comunidad Autónoma de La Rioja en esta materia, sostiene o da por supuesta la norma proyectada, resulta coincidente con el criterio que en este momento propugna, de conformidad el dictamen de los Servicios Jurídicos del Estado, la propia Comisión Nacional del Juego del Ministerio del Interior.

Todo ello avala suficientemente, a juicio de este Consejo Consultivo -que ya llegó a

la misma conclusión en su Dictamen 23/1997, sobre el Decreto de creación del Registro de Máquinas y Salones Recreativos de La Rioja (cfr. su Fundamento jurídico 3º)-, la plena adecuación al ordenamiento jurídico, desde el punto de vista competencial, del texto del Decreto por el que se crea el Registro General del Juego de La Rioja y se regula el procedimiento de homologación de máquinas recreativas.

Cuarto

Respeto, por la norma proyectada, del principio de jerarquía normativa.

La opción por el reglamento como cauce para regular la materia proyectada, obliga a plantearse, una vez resuelta la cuestión competencial, el problema de si la norma que se propone respeta el principio de jerarquía normativa, y ello en un doble plano: si goza de habilitación legal suficiente y si, ello supuesto, contradice o se opone a lo dispuesto en alguna norma con rango de ley.

Como ya hemos indicado, el propio preámbulo del texto de Decreto sometido a nuestra consideración afirma que aquél se dicta al amparo del Real Decreto Ley 16/1977, de 25 de febrero, sobre aspectos penales, administrativos y fiscales del juego, y de la Ley 34/1987, de 26 de diciembre, sobre potestad sancionadora de la Administración Pública en materia de juegos de suerte, envite o azar. En relación con tales normas con rango de ley ha de analizarse, pues, el problema que nos ocupa.

Pues bien, la confrontación de la norma proyectada con las referidas Leyes del Estado conduce, a nuestro juicio, a la conclusión de que aquélla respeta las exigencias de la jerarquía normativa. Esta respuesta positiva quedó sentada ya en la sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 14 de abril de 1992 (R.A. 2902), en la que, impugnado el Real Decreto 593/1990, de 27 de abril, aprobatorio del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar, alegando la falta de cobertura legal del mismo, dictó nuestro Alto Tribunal la siguiente doctrina (Fundamentos de Derecho segundo y tercero):

“El Real Decreto Ley 16/1977, de 25 de febrero, sobre aspectos penales, administrativos y fiscales del juego, establece en su art. 1º que corresponde a la Administración del Estado la determinación de los supuestos en que los juegos de azar puedan ser autorizados, así como la reglamentación general de los mismos y competencia para autorización y organización de las entidades específicas destinadas a hacer posible la práctica de aquéllos, incluyendo expresamente el art. 3.2º, al regular exacciones tributarias, a las máquinas y aparatos automáticos entre las

modalidades de los juegos de azar, autorizando el art. 4º al Gobierno para dictar las disposiciones complementarias que sean precisas para la consecución de las finalidades perseguidas por el citado Decreto Ley determinando las sanciones administrativas que puedan imponerse.

La Ley 34/1987, de 26 de diciembre, regula la potestad sancionadora de la Administración pública en materia de juegos de azar, y su art. 1º.3 preceptúa que en materia de juego son infracciones administrativas las acciones u omisiones tipificadas por la ley, que pueden ser especificadas en los Reglamentos que lo desarrollen. Los arts. 2º, 3º y 4º.1 concretan la antijuridicidad de las diferentes conductas o actividades tipificadas como infracciones, escalonándolas según su gravedad y estableciéndose en el art. 5º las correspondientes sanciones administrativas, habiéndose de precisar que conforme ha reconocido el Tribunal Constitucional en sus Ss. 42/1987, de 7 de abril, 83/1984, de 24 de julio, entre otras, si bien el mandato del art. 25.1 de la Constitución determina la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal, ello no excluye que esa norma contenga remisiones a normas reglamentarias siempre que en aquélla queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica, prohibiendo pues el art. 25.1 la remisión al Reglamento que haga posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, pero no impide la colaboración reglamentaria en la normativa sancionadora.

El Real Decreto 593/1990 de 27 de abril regulador del régimen jurídico de las máquinas recreativas y de azar, expresión de la potestad reglamentaria atribuida al Gobierno por el art. 97 de la Constitución, constituye uno de los supuestos de los llamados reglamentos jurídicos o normativos, al regular materias propias de las relaciones de supremacía o sujeción general, subordinados a la existencia de una disposición de rango legal que les habilite para materializar tal regulación, tanto en su aspecto organizativo como en el específico ámbito sancionador donde la previa cobertura legal ha sido enérgicamente exigida por la jurisprudencia ya aludida del Tribunal Constitucional.

La trascendencia social de esta modalidad de los juegos de azar, cuya repercusión económica representa aproximadamente el 60% de las cantidades que los españoles destinan al juego, según se expresa en la Memoria de esta disposición general, hace necesario un exhaustivo control administrativo y regulación minuciosa de esta actividad, dado el gran

impacto que la misma tiene sobre las economías de un gran sector de la población, cuyo nivel económico es inferior al de la media nacional.

El Real Decreto impugnado, que cubre esta necesidad normativa, no es sino el desarrollo reglamentario de la habilitación expresada para ello en el art. 1º del Real Decreto Ley 16/1977 en el aspecto organizatorio y de control de tal actividad lúdica, que además goza en el aspecto sancionador de la cobertura legal de la Ley 34/1987 en cuanto a la tipificación y punición de las infracciones contempladas en aquél (...).

De ahí que, como bien se expresa en el dictamen del Consejo de Estado, el texto reglamentario impugnado se inserta con naturalidad en este marco legal habilitante de modo que no resulta admisible, con un carácter de generalidad, la tesis mantenida por la parte recurrente de la insuficiencia del rango normativo de dicho texto”.

El dictamen del Consejo de Estado al que alude la sentencia y que, en efecto, concluye del modo que ésta refiere, es el emitido por aquel Alto Órgano Consultivo con fecha 19 de abril de 1990 (Recopilación de Doctrina Legal, núm. 233/1990). A su doctrina, así como a la del Tribunal Supremo con ella coincidente y que acabamos de transcribir, nos remitimos, haciéndola nuestra, para dejar en definitiva sentado, reiterando lo que afirmábamos en nuestro citado Dictamen 23/1997, 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*”, así como que de la Ley 34/1987 deriva “*la cobertura legal suficiente para el ejercicio de la potestad sancionadora en esta materia*” (Fundamento jurídico 4º).

Estas conclusiones, por lo demás -como también señalábamos en nuestro Dictamen 23/1997-, en nada se ven afectadas por el hecho de que, tal y como se analiza con detalle en el siguiente de los fundamentos jurídicos de éste, hoy carezca el Estado de competencias en materia de juego, por corresponder las mismas a todas y cada una de las Comunidades Autónomas. Lo importante, a este respecto, es que las normas legales habilitantes sean válidas y puedan considerarse, por tanto, vigentes; y, sin duda, tales circunstancias o requisitos concurren tanto en el Real Decreto Ley 16/1977 cuanto en la Ley 34/1987, porque ambas normas se dictaron cuando el Estado era competente para ello en virtud de la cláusula residual del artículo 149.3 de la Constitución, habida cuenta que, entonces, no todas las Comunidades Autónomas tenían atribuida la competencia exclusiva en materia de juego.

Quinto

El Decreto proyectado y la supletoriedad del Reglamento estatal de Máquinas Recreativas y de Azar.

Según se explica en la correspondiente Memoria, y resulta de sus propias disposiciones, el Decreto se presenta como una medida de urgencia y provisional, motivada por el vacío normativo producido como consecuencia de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la supletoriedad del Derecho estatal respecto del Derecho autonómico (art. 149.3 CE.), contenida fundamentalmente en sus sentencias 118/1996, de 27 de junio, y 61/1997, de 20 de marzo. En aplicación de la referida doctrina, y como quiera que, en este momento, todas y cada una de las Comunidades Autónomas tienen atribuida la competencia exclusiva en materia de casinos, juegos y apuestas, resulta evidente que el Estado carece de competencias sobre estas cuestiones: en particular, como al parecer reconoce la propia Comisión Nacional del Juego de acuerdo con el dictamen de los Servicios Jurídicos del Estado, no resulta ya posible el registro y homologación de máquinas recreativas por el Ministerio del Interior, que es el problema que, en el ámbito territorial de La Rioja, la norma proyectada pretende resolver.

Así las cosas, el carácter provisional o de urgencia de la norma se manifiesta en el frecuente recurso que en ella se contiene a lo que podríamos llamar la *técnica de la promulgación abreviada o de remisión expresa a la normativa estatal*: así en los artículos 3.2 (“*En tanto no sean dictadas por el Gobierno de La Rioja las normas técnicas reguladoras de las características de las máquinas recreativas de tipo A, B y C, se estará a lo dispuesto para cada una de ellas en la normativa del Estado*”), 3.3 (“*La solicitud de inscripción en la Sección de Modelos deberá formularse ante la Dirección General de Tributos y Tesorería de la Consejería de Hacienda y Promoción Económica junto con la documentación que a tal efecto establecen los artículos 16 y 17 del citado Reglamento*”, que no es otro que el estatal de máquinas recreativas y de azar), 4.1 (“*previo cumplimiento de los requisitos previstos por el vigente Reglamento*”) y 4.3 (“*Sólo podrán homologarse los modelos que reúnan las características previstas en el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar en vigor*”).

E idéntica técnica se utiliza en la Disposición Adicional Primera del Decreto riojano 53/1997, de 21 de noviembre, por el que se crea y regula el Registro de Empresas de Máquinas y Salones recreativos del Gobierno de La Rioja, y que es complementario del Decreto que ahora se propone y registrará en lo no modificado por éste, a cuyo tenor “*serán de aplicación en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de La Rioja las disposiciones vigentes de la Administración del Estado referentes a la homologación y clasificación de las máquinas, régimen de importación y exportación, así como la identificación de las máquinas en cuanto a las guías de circulación se refiere*”.

Pero, además, el Decreto que se propone sólo regula un aspecto mínimo del conjunto de la normación que el juego requiere, de modo que el mismo -incluso si se le suma lo dispuesto en el citado Decreto 53/1997, de 21 de noviembre- ha de ser necesariamente completado con lo establecido en el Reglamento estatal de máquinas recreativas y de azar, aprobado por Real Decreto 593/1990, de 27 de abril, y modificado por Real Decreto 259/1993, de 19 de febrero; complementación que sólo puede tener lugar si se considera este último reglamento como supletorio de los primeros al amparo de lo dispuesto en el art. 149.3 de la Constitución.

Mas, naturalmente, tales remisiones genéricas al Reglamento estatal sin incorporar de modo expreso al Derecho riojano sus concretas previsiones normativas y, sobre todo, tal supletoriedad de dicho Reglamento en relación con la norma autonómica que se proyecta (supletoriedad que aquí se da por supuesta y sin la cual la reglamentación que se propone resultaría inaplicable por incompleta e inconexa), sólo pueden tener lugar supuesto que el referido Reglamento estatal pueda considerarse válido por haber sido dictado teniendo el Estado competencia para ello.

Porque, en efecto, carecería de sentido remitirse o pretender que actúe como supletoria de la fragmentaria regulación autonómica una norma reglamentaria dictada por el Gobierno de la Nación careciendo el Estado, de acuerdo con la Constitución y los Estatutos de Autonomía, de competencia para disciplinar la materia de que la misma se ocupa: aun suponiendo que la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja la aplicara de momento al amparo de una genérica presunción de validez derivada del principio de conservación del ordenamiento, tal aplicación no podría durar más allá de lo que tardaran los Tribunales del orden contencioso-administrativo en declarar su nulidad.

Con estas premisas, se comprende la necesidad de preguntarse si ha de entenderse hoy válido el Reglamento estatal de máquinas recreativas y de azar, porque sólo tal validez hace razonable, y aun posible, la aplicación supletoria del mismo que la propuesta de Decreto viene a afirmar cuando, expresa o tácitamente, se remite a él.

Ciertamente, si dicho reglamento se dictara ahora, una vez que todas las Comunidades Autónomas han asumido competencias exclusivas en materia de casinos, juegos y apuestas, la respuesta negativa resultaría evidente: tal reglamento sería nulo al carecer el Estado de competencia para dictarlo, por no ser la regla de supletoriedad del Derecho estatal contenida en el art. 149.3 CE. -según ha aclarado definitivamente el Tribunal Constitucional en las sentencias antes citadas- una cláusula atributiva de competencias universales al Estado y no poder éste ampararse en la cláusula residual del mismo artículo constitucional, a cuyo tenor *“la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado”*.

La cuestión que nos interesa, no obstante, no es si el Gobierno de la Nación podría hoy dictar el Reglamento de máquinas recreativas y de azar, sino si podía dictarlo cuando efectivamente lo hizo, esto es, el 27 de abril de 1990 (fecha de aprobación del Real Decreto 593/1990) y el 19 de febrero de 1993 (fecha en que se aprobó el Real Decreto 259/1993, de modificación del anterior). Y, a este respecto, son respuestas seguras, a juicio de este Consejo Consultivo, las dos siguientes:

a) El Real Decreto 593/1990, de 27 de abril, es, en su conjunto, válido, por cuanto, cuando el mismo se dictó, el Estado ostentaba competencias en materia de juego en virtud de la cláusula residual del artículo 149.3 de la Constitución, toda vez que, en ese momento, carecían de competencias sobre la cuestión las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Baleares, Madrid y Castilla y León. Naturalmente, no quedan incluidos en esta conclusión los preceptos de dicho Reglamento que, por diversas razones, fueron en su día declarados nulos por Sentencia del Tribunal Supremo (preceptos que se referencian en el preámbulo del Real Decreto 259/1993).

b) Es nulo, en cambio, el Real Decreto 259/1993, de 19 de febrero, por haber sido dictado con infracción del principio de competencia: cuando el mismo entró en vigor, carecía el Estado de competencias en materia de juego, por haber sido éstas atribuidas, a todas y cada una de las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos no contemplaban antes tal atribución, en virtud de lo dispuesto en el artículo 2.b) de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias de titularidad estatal a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución; atribución competencial que surtió efectos el 25 de diciembre de 1992, fecha de entrada en vigor de dicha Ley Orgánica a tenor de su Disposición Final Única.

En consecuencia, sólo a la redacción originaria del Real Decreto 593/1990, de 27 de abril, y del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar por él aprobado (en lo que no haya sido declarado nulo por sentencia de los Tribunales competentes del orden contencioso-administrativo), pueden entenderse referidas las remisiones a la normativa estatal que se contienen en el proyecto de Decreto sobre el que versa este dictamen. Y sólo dichas redacciones originarias, con la misma salvedad, pueden considerarse supletorias de lo establecido en la normativa dictada o que se dicte por la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de juego y, en particular, del proyecto de Decreto sometido a la consideración de este Consejo Consultivo.

Por lo demás, resulta evidente que las anteriores observaciones introducen un nada recomendable grado de inseguridad jurídica en la disciplina aplicable en La Rioja sobre el juego en general, y sobre las máquinas recreativas y de azar en particular, por lo que este

Consejo Consultivo, abundando en lo que ya apuntaba en su Dictamen 23/1997, recomienda vivamente el dictado por los órganos competentes de la Comunidad Autónoma, a la mayor brevedad posible, de las normas legales y, en su caso, reglamentarias en que se contenga una completa disciplina sobre los diferentes aspectos del juego en los que la misma ostenta competencias exclusivas.

Y, por las mismas razones, en relación con el proyecto de Decreto sometido a nuestro dictamen, y mientras no se lleve a cabo tal regulación general, este Consejo Consultivo recomienda, también encarecidamente, la supresión de las remisiones genéricas a la normativa estatal, así como de las específicas al articulado concreto de ésta, que en aquél se contienen: las exigencias mínimas de seguridad jurídica reclaman la incorporación directa al Derecho riojano de las soluciones de dicha normativa estatal remitida, mediante su reproducción literal en la norma reglamentaria que finalmente se apruebe. A este respecto, entendemos que sería muy conveniente que el texto que se proyecta se refundiera con el del ya aprobado Decreto 53/1997, de 21 de noviembre, eliminando en ambos tales remisiones.

El cumplimiento de estas recomendaciones permitiría, además, solventar las deficiencias técnicas que presenta el texto del Decreto que se propone. Así, parece evidente que el Registro General del Juego de la Rioja que se crea comprende y sustituye al Registro de Empresas de Máquinas y Salones Recreativos que creó el Decreto 53/1997, lo que obliga a redactar el art. 1.1 de modo que abarque la inscripción, no sólo de las *“personas físicas o jurídicas”* titulares de empresas, sino también de los *“modelos”* que éstas explotan (inscripción que resulta de los arts. 1º.2 y 3º del proyecto de Decreto). Y, desde luego, la solución que propugnamos evitaría las alusiones que, en los arts. 3.2, 3.3, 4.1 y 4.3, se efectúan a *“la normativa del Estado”*, *“el citado Reglamento”* o *“el vigente Reglamento”*, que hay que entender se refieren al estatal de Máquinas Recreativas y de Azar aprobado por Real Decreto 593/1990, pero que, en todo caso, por su absoluta imprecisión, no son de recibo.

CONCLUSIONES

Primera

Las remisiones a la normativa del Estado contenidas en el proyecto de Decreto por el que se crea el Registro General del Juego de La Rioja y se regula el procedimiento de homologación de máquinas recreativas, han de entenderse hechas a la redacción originaria del

Real Decreto 593/1990, de 27 de abril, y del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar por él aprobado. Con esta precisión, dicho proyecto de Decreto se estima conforme al ordenamiento jurídico.

Segunda

En cualquier caso, la actual falta de competencia del Estado en materia de juego puede provocar dudas e incertidumbres en la determinación de las normas supletoriamente aplicables para cubrir las lagunas existentes en la fragmentaria disciplina autonómica sobre la materia, por lo que este Consejo Consultivo recomienda vivamente, mientras por los órganos competentes de la Comunidad Autónoma no se dicte una normativa general en materia de juego, la refundición del texto que se proyecta con el del ya vigente Decreto 53/1997, de 21 de noviembre, por el que se crea y regula el Registro de Empresas de Máquinas y Salones Recreativos del Gobierno de La Rioja, suprimiendo en todo caso las remisiones que en uno y otro se hacen a la normativa estatal mediante la incorporación, en su caso, a la disposición que se dicte, del tenor literal de los preceptos concretos estatales a que dichas remisiones se refieren.

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