

Dictamen nº

508/13

Consulta:

Consejero de Economía y Hacienda

Asunto:

Proyecto de Reglamento Ejecutivo

Aprobación:

30.10.13

DICTAMEN del Pleno del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 30 de octubre de 2013, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Economía y Hacienda, al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, por el que se somete a dictamen el proyecto de decreto por el que se modifica el Reglamento de Casinos de Juego en la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 58/2006, de 6 de julio.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El consejero de Economía y Hacienda, por escrito de 17 de octubre de 2013, que ha tenido entrada en este Consejo el mismo día, formula preceptiva consulta a este Consejo Consultivo correspondiendo su ponencia a la Sección VI, presidida por el Excmo. Sr. D. Pedro Sabando Suárez, quien firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado, por unanimidad, en la reunión del Pleno de este Consejo Consultivo, en su sesión de 30 de octubre de 2013.

SEGUNDO.- La regulación de las salas apéndice de los casinos de juego fue introducida en la Ley 6/2001, de 3 de julio, del Juego en la Comunidad de Madrid, mediante modificación realizada por la Ley 6/2011, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.

La Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, ha efectuado una segunda modificación que contempla

que se podrá autorizar a cada casino una única sala apéndice la cual ha de cumplir ciertos requisitos.

El proyecto de decreto pretende el desarrollo de la regulación de las salas apéndice contenida en la Ley 6/2001, de 3 de julio, del Juego en la Comunidad de Madrid, en concreto, establece los requisitos de las salas, el régimen de autorización aplicable y el procedimiento administrativo necesario para obtener dicha autorización.

Además, se modifica el régimen de emisión de tarjetas de entrada a las salas de juego de los casinos, permitiendo su sustitución por cualquier otro sistema técnico que permita el reconocimiento inequívoco de la identidad del visitante.

El decreto también incide en el régimen aplicable a la participación de capitales extranjeros en las empresas sujetas a inscripción en el Registro del Juego de la Comunidad de Madrid.

El proyecto de decreto consta de una parte dispositiva integrada por un artículo único, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y un anexo.

El apartado uno del artículo único modifica el artículo 22.1 del Decreto 58/2006, en tanto que el apartado dos modifica el Título IV del mismo texto normativo para introducir el régimen jurídico de las salas apéndice de los casinos con arreglo al siguiente esquema:

Artículo 154. Concepto de sala apéndice.

Artículo 155. Régimen jurídico de la sala apéndice.

Artículo 156. Autorización de una sala apéndice.

Artículo 157. Garantías.

Artículo 158. Solicitud de autorización de apertura y funcionamiento.

Artículo 159. *Resolución de autorización de apertura y funcionamiento.*

Artículo 160. *Vigencia de la autorización de apertura y funcionamiento.*

Artículo 161. *Transmisión de la autorización de apertura y funcionamiento.*

Artículo 162. *Extinción de la autorización de apertura y funcionamiento.*

Disposición derogatoria única. *Derogación normativa.*

Disposición final primera. *Modificación del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Registro del Juego y del Registro de Interdicciones de Acceso al Juego, aprobado por Decreto 24/1995, de 16 de marzo.*

Disposición final segunda. *Entrada en vigor.*

El anexo contiene el modelo de solicitud de apertura y funcionamiento de una sala apéndice de un casino de juego.

TERCERO.- Además del texto de la norma proyectada, el expediente objeto de remisión a este Consejo Consultivo, consta de los siguientes documentos:

1. Memoria del análisis de impacto normativo de 5 de agosto de 2013, modificación de la misma de 24 de septiembre de 2013 y adenda de 16 de octubre de 2013 del director general de Tributos y Ordenación de Gestión del Juego de la Consejería de Economía y Hacienda (folios 157 a 185).

2. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte de 8 de agosto de 2013, en el que no se realizan observaciones al proyecto de decreto (folio 200).

3. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes, Infraestructuras y Vivienda de 9 de agosto de 2013, en el que no se realizan observaciones al proyecto de decreto (folio 201).
4. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, de 12 de agosto de 2013, en el que se realizan observaciones relativas a cuestiones de técnica normativa (folios 197 y 198).
5. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Asuntos Sociales de 20 de agosto de 2013, en el que no se formulan observaciones al texto del proyecto de decreto (folio 202).
6. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad de 21 de agosto de 2013, en el que realiza una observación de tipo gramatical (folio 199).
7. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, de 21 de agosto de 2013, en el que no se realizan observaciones al proyecto de decreto (folio 203).
8. Informe favorable de la directora general de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno de 27 de agosto de 2013 (folios 186 a 189).
9. Informe sin objeciones de la directora general de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía y Hacienda de 29 de agosto de 2013 (folios 190 y 191).
10. Informe sobre las alegaciones formuladas en el trámite de audiencia en el que se analizan por el director general de Tributos y Ordenación y Gestión del Juego, las efectuadas por (folios 11 a 156):
 - Comisiones Obreras, Federación de Comercio, Hostelería, Turismo y Juego de Madrid el 23 de agosto de 2013: expresa que el proyecto de

decreto afectará negativamente a la libre competencia y al empleo, pero no explica la forma ni las razones por los que efectúa tal afirmación.

- Asociación de Empresarios de Establecimiento de Juego y Ocio de Madrid (AEJOMA) y la Asociación Española de Empresarios de Salones de Juego y Recreativos (ANESAR), el 26 de agosto de 2013: exponen que el proyecto de decreto quiebra los principios de publicidad y concurrencia al disponer que únicamente las empresas actualmente autorizadas puedan solicitar el establecimiento de salas apéndice. Plantean que las salas apéndice aumentan el poder de mercado de operadores existentes en detrimento de los que estuvieran interesados en acceder a este tipo de negocio. Consideran que hay una extralimitación del proyecto de decreto respecto de la ley al excluir el espacio destinado a máquinas de juego de la superficie máxima de la sala. Por último, indican que la libertad de horarios constituye una excepción y un agravio comparativo respecto de los locales de juego ubicados en el casco urbano.

- Casinos de Juego Gran Madrid, S.A., el 26 de agosto de 2013: En primer lugar expone que se ha producido una vulneración del principio de confianza legítima (...). También considera una limitación la fijación de un número de mesas de juego por entender que la limitación ya venía establecida en la Ley al fijar la superficie máxima de la sala.

- Casinos Comar Madrid, S.A. el 27 de agosto de 2013: También expone que la redacción de la Ley 6/2011, por la que se introdujeron las salas apéndice, no contenía ninguna de las limitaciones que ahora establece el proyecto de decreto, ni respecto del número máximo de máquinas, ni de mesas de juego, ni de superficie, la Ley 8/2012 fijó dos limitaciones: 65 mesas de juego y una superficie de 1.000 m². Ahora el proyecto de decreto dispone limitaciones adicionales como son el límite de 65 puestos de juego, el límite de mesas de juego ya que en los 1.000m² se podían ubicar entre 50 y 75 mesas de juego y el límite de la superficie de

la sala al 25 por ciento de la superficie del casino. (...) Por último propone una modificación de la regulación relativa a las tarjetas para entrada a las salas de juego de los casinos con objeto de que se flexibilice.

- Asociación Empresarial de Juegos Autorizados (ASEJU), con fecha 13 de septiembre de 2013, presenta escrito en el que manifiesta su intención de no formular alegaciones al texto del proyecto de decreto, pero en el que se recogen algunas observaciones sobre el mismo.

11. Informe favorable de la Comisión Permanente del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid de 9 de septiembre de 2013 (folios 204 y 205).

12. Informe del secretario general técnico de la Consejería de Economía y Hacienda de 30 de septiembre de 2013 (folios 217 a 219).

13. Informe favorable de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno de 15 de octubre de 2013 (folios 220 a 239).

14. Informe definitivo del secretario general técnico de la Consejería de Economía y Hacienda de 16 de octubre de 2013 (folios 240 a 243).

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 13.1.b) de su Ley Reguladora, 6/2007 de 21 de diciembre (en adelante LRCC), que dispone: “*el Consejo Consultivo deberá ser consultado por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter*

general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones”, y a solicitud del consejero de Economía y Hacienda, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 14.1 de la LRCC.

SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.

La Comunidad de Madrid tiene competencia exclusiva en materia de casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las apuestas mutuas deportivo-benéficas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.1.29 del Estatuto de Autonomía. En el ejercicio de dicha competencia se aprobó la Ley 6/2001, de 3 de julio, del Juego en la Comunidad de Madrid, cuyo desarrollo se ha producido a través de normas reglamentarias generales y de diversos reglamentos sectoriales para las diferentes modalidades de juego.

El proyecto de decreto pretende un desarrollo parcial de la Ley del Juego, en este sentido nos encontramos ante un reglamento ejecutivo, de acuerdo con lo indicado por el Tribunal Supremo en Sentencia de 21 de mayo de 2013 (recurso contencioso-administrativo 171/2012):

“Se entiende por reglamentos dictados en ejecución de Ley no solo aquellos que desarrollan una Ley determinada sino también los que den lugar a cualquier desarrollo reglamentario de preceptos de una Ley”.

Esta condición de reglamento ejecutivo determina la necesidad, con carácter preceptivo, de la emisión de dictamen por parte de este órgano consultivo.

El rango normativo es el adecuado puesto que la disposición final primera de la Ley del Juego autoriza al Gobierno a dictar cuantas disposiciones sean necesarias para su aplicación y desarrollo. La competencia para su aprobación, corresponde, a su vez, al Gobierno de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la

Comunidad de Madrid y el artículo 2.1.d) de la Ley 6/2001, de 3 de julio, del Juego de la Comunidad de Madrid.

TERCERA.- Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.

En el ordenamiento de la Comunidad de Madrid no se encuentra regulado de una manera completa y cerrada el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias.

Por ello ha de acudirse al amparo del artículo 149.3 de la Constitución y el artículo 33 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid a lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno, en adelante *“Ley del Gobierno”*, que contempla en su artículo 24 el procedimiento de elaboración de los reglamentos y al Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo.

Según lo previsto, en el artículo 24.1.a) de la Ley del Gobierno *“la iniciación del procedimiento de elaboración de un reglamento se llevará a cabo por el centro directivo competente mediante la elaboración del correspondiente proyecto, al que se acompañará un informe sobre la necesidad y oportunidad de aquél, así como una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar”*.

En el proyecto objeto de dictamen, la norma es propuesta por la Consejería de Economía y Hacienda, que ostenta competencias en materia de juego, según lo dispuesto en los Decretos 23/2012, de 27 de septiembre, del Presidente de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid y el Decreto 25/2009, de 18 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía y Hacienda. En concreto, a la Dirección General de Tributos

y Ordenación y Gestión del Juego (artículo 18.2 del Decreto 25/2009) es el centro directivo que propone al consejero las resoluciones que procedan en materia de juego.

En el expediente consta de una memoria de impacto normativo fechada el 5 de agosto y modificada el 24 de septiembre de 2013, con una addenda posterior de 16 de octubre de 2013.

El citado documento recoge los objetivos de la modificación reglamentaria a los efectos de acreditar su necesidad y oportunidad. También expone que el *“proyecto de Orden”* (sic) no contiene previsiones que puedan tener impacto por razón de género.

Se hace constar, a los efectos de su impacto presupuestario, que la modificación tendrá efectos sobre los presupuestos generales de la Comunidad de Madrid de aumento de ingresos derivados de tasas por servicios administrativos de gestión del juego y tasas fiscales sobre el juego por importe de 12.113.147,87 euros.

El artículo 24 de la Ley del Gobierno y el artículo 21.1.c) del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria de análisis de impacto normativo exige que se pronuncie sobre el impacto económico y presupuestario, lo que debe comprender: *“el impacto sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, así como la detección y medición de cargas administrativas”*.

En la memoria de impacto remitida no se contempla observación alguna relativa a los efectos sobre la competencia pese a que se trata de una cuestión sobre las que varias de las asociaciones de empresarios y empresas del sector del juego han formulado alegaciones advirtiendo de que podrían producirse efectos negativos, por ello ha de concluirse que la memoria de

impacto normativo debería ser completada en este aspecto antes de ser elevado el proyecto de decreto al Consejo de Gobierno para su aprobación.

En nuestros recientes dictámenes 256/2013, de 26 de junio y 316/13, de 30 de julio, a la hora de determinar el órgano competente para la redacción de la memoria de impacto por razón de género, expusimos que la competencia para su elaboración corresponde a la Dirección General de la Mujer (en el mismo sentido, dictámenes 3/11, de 19 de enero o 125/11, de 6 de abril, entre otros) integrada en la Consejería de Asuntos Sociales, tal y como se deriva de la normativa autonómica frente a lo que pueda recoger la estatal. No obstante y puesto que ha emitido informe sin realizar observaciones en contra la Secretaría General Técnica de la Consejería de Asuntos Sociales, consejería en la que se integra la Dirección General de la Mujer, puede considerarse cumplido el trámite de informe.

El apartado c) del artículo 24.1 de la Ley del Gobierno, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105 a) de la Constitución, dispone que:

“elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. La decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a los ciudadanos afectados será debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia. Asimismo y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometido a información pública durante el plazo indicado”.

A estos efectos el proyecto de decreto se ha remitido a las asociaciones empresariales y sindicales del sector del juego, así como a empresas que desarrollan su actividad en el mismo, algunos de estos sujetos han formulado alegaciones con el contenido expuesto *supra*.

Asimismo, se ha sometido a informe de las Secretarías Generales Técnicas de todas las Consejerías, conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones sin que ninguna Secretaría haya formulado observaciones.

Se ha cumplido el trámite previsto en el artículo 4.1 a) de la Ley 3/1999, de 30 marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid al remitirse el informe al Servicio Jurídico en la Consejería de Economía y Hacienda, que ha emitido informe favorable al proyecto de decreto.

El proyecto de decreto, en su redacción final, ha incorporado una propuesta que trae causa de unas alegaciones, en concreto la de simplificar el procedimiento relativo a la expedición de tarjetas de acceso a las salas de juego de los casinos. Esta circunstancia nos obliga a examinar si la modificación es de tal naturaleza que hubiera exigido no solo que los distintos órganos preinformantes volvieran a pronunciarse sobre el proyecto sino también si dicha modificación no hubiera requerido de un nuevo trámite de audiencia.

El proyecto de decreto dispone una modificación del artículo 22.1 del Decreto 58/2006, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Casinos de Juego en la Comunidad de Madrid, estableciendo la siguiente redacción:

“Para tener acceso a las salas de juego los visitantes deberán acreditar su identidad obteniendo en el servicio de admisión del

casino de juego una tarjeta de entrada de carácter nominativo, o a través de cualquier otro sistema técnico que permita el reconocimiento inequívoco de dicha identidad”.

La modificación no puede considerarse *per se* de carecer sustantivo ya que la finalidad de que la persona visitante que acceda a la sala de juego quede indubitablemente identificada permanece inalterada.

Por ello, respecto de la primera cuestión, hemos de considerar innecesario que los órganos preinformantes emitan de nuevo su criterio ya que, como reiteradamente se ha expuesto por la jurisprudencia, valga por todas la cita de la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de mayo de 2013 (recurso contencioso-administrativo 171/2012) sobre la necesidad de nueva emisión de informe del Consejo de Estado en caso de modificaciones no sustanciales:

“ (...) solo cuando las modificaciones introducidas en el texto definitivo no son sustanciales resulta innecesaria una nueva audiencia y examen por el Consejo de Estado; de manera que es entonces cuando las discordancias entre el proyecto inicial, objeto de audiencia y dictamen, y el texto definitivo no son determinantes de la nulidad de la norma aprobada”.

Por el mismo motivo consideramos cumplimentado adecuadamente el trámite de audiencia, ya que la sustitución de la tarjeta de acceso por otro medio que permita constatar de forma incuestionable la identidad no solo no constituye una modificación sustancial sino que, además, trae causa de las alegaciones de uno de los interesados. En este sentido se ha pronunciado también el Tribunal Supremo en Sentencia de 28 de marzo de 2012 (recurso 262/2010):

“Sobre la pretensión anulatoria de las disposiciones adicionales cuarta y octava de la Orden ITC/3802/2008, de 26 de diciembre,

fundada en la infracción del procedimiento de elaboración de reglamentos previsto en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

La pretensión anulatoria de las disposiciones adicionales cuarta y octava de la Orden ITC/3802/2008, de 26 de diciembre, por la que se establecen los peajes y cánones asociados al acceso de terceros a las instalaciones gasistas, la tarifa de último recurso, y determinados aspectos relativos a las actividades reguladas del sector gasista, fundada en que se ha prescindido, respecto de estas disposiciones, del preceptivo Informe de la Comisión Nacional de Energía y de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, así como del trámite de audiencia, en cuanto su contenido difiere «diametralmente» del tramitado y sometido a informe de estos órganos, en infracción del artículo 24.1 c) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno , y del artículo 16.6 del Real Decreto 949/2001, de 3 de agosto , no puede ser acogida, en cuanto que consideramos que las modificaciones introducidas en la tramitación del proyecto de Orden ministerial o no revisten un carácter sustancial o fueron consecuencia directa de las alegaciones formuladas por los organismos consultados”.

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

La regulación de las salas apéndice de los casinos de juego fue introducida en la Ley 6/2001, de 3 de julio, del Juego en la Comunidad de Madrid, mediante modificación realizada por la Ley 6/2011, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. La Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, ha modificado a su vez la Ley del Juego, estableciendo ciertos condicionantes para la apertura y funcionamiento de las salas apéndice, quedando el artículo 8.4 de la citada Ley del Juego con la siguiente redacción:

“4. El titular de la Consejería competente en materia de juego podrá autorizar a cada casino de juego, excepto a los incluidos en los Centros Integrados de Desarrollo, la apertura y funcionamiento de una única sala que, formando parte del mismo, se encuentre situada fuera del recinto o complejo donde se ubique dicho casino, en el mismo o distinto término municipal. Dicha sala funcionará como apéndice del casino para la práctica de los juegos que tengan autorizados.

Cada sala podrá tener como máximo una superficie de mil metros cuadrados y hasta 65 máquinas de juego instaladas. En dicha superficie no se computará el espacio destinado a máquinas de juego”.

El proyecto de decreto sometido a dictamen, de artículo único, modifica el Decreto 58/2006, de 6 de julio por el que se aprueba el Reglamento de Casinos de Juego en la Comunidad de Madrid y el Decreto 24/1995, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Registro de Juego y del Registro de Interdicciones de Acceso al Juego.

El objeto del proyecto es la regulación de las salas apéndice de los casinos en la Comunidad de Madrid, la cual se extiende a los siguientes aspectos: régimen jurídico, procedimiento para obtener autorización de apertura y funcionamiento, garantías que ha de prestar el titular y transmisión y extinción de la autorización.

El artículo 155 modificado según el proyecto de decreto regula las especificaciones de superficie y número de mesas de las salas apéndice y, además de las exigidas en el artículo 8.4 de la Ley establece dos más:

- El número de mesas de juego no podrá superar, en cómputo anual, a 27.

- La superficie total de la sala no será superior al 25 por ciento de la superficie total construida cubierta del casino del que dicha sala sea apéndice, tomando en consideración la superficie total en el momento de la solicitud de autorización de dicha sala. A estos efectos, en ningún caso se computará la superficie destinada a aparcamiento.

Como ha quedado constatado en los antecedentes de hecho, algunas de las alegaciones plantean que estas especificaciones añadidas en el proyecto de decreto en relación con la regulación legal implican una extralimitación.

Este criterio no es compartido por el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid. Los reglamentos ejecutivos implican innovaciones en el ordenamiento jurídico, cuyos límites vienen determinados por lo dispuesto en la ley cuyo desarrollo pretenden y en el resto del ordenamiento jurídico, así lo ha indicado también el Tribunal Supremo en Sentencia de 12 de febrero de 2013 (recurso 6255/2011):

"En concreto, en la última de las sentencias citadas el Tribunal Supremo analiza las relaciones habilitantes entre la Ley y el Reglamento y reiterando las exigencias de los denominados Reglamentos "ejecutivos", como lo sería el Real Decreto 1464/2007, de 30 de diciembre, por el que se aprueban las normas técnicas de valoración catastral de los bienes inmuebles de características especiales.

"Las relaciones habilitantes entre la Ley y el Reglamento constituyen una cuestión constantemente suscitada y analizada.

Reiteradamente se ha dicho que es manifiesto que los Reglamentos ejecutivos como el presente, normas subordinadas a la Ley, responden a una exigencia: completar y desarrollar la Ley que los habilita ("ad exemplum", sentencias del Tribunal Constitucional de

13 de febrero de 1981 (RTC 1981/5) y 4 de mayo de 1982 (RTC 1982/18) y sentencias del Tribunal Supremo de 18 de marzo de 1993 (RJ 1993/1772), 28 de octubre de 1995 (RJ 1995/8544), 5 de diciembre de 1996, 28 de enero y 19 de febrero de 1997 (RJ 1997/534 y RJ 1997/1508) y 5 de diciembre de 1998 (RJ 1998/9489)).

La potestad reglamentaria participa en la elaboración del ordenamiento jurídico, en el que se integra la norma reglamentaria una vez elaborada. Dicha potestad no es incondicionada sino que está sometida a la Constitución y a las Leyes (art. 97 de la Constitución).

Este sometimiento es el fundamento del control jurisdiccional, en el que se ponderan las relaciones del reglamento con la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, muy singularmente con la Ley que desarrollan en el caso de los reglamentos ejecutivos, así como con los principios generales del Derecho y con la propia doctrina jurisprudencial en la medida en que ésta complementa el ordenamiento jurídico, en los términos del artículo 1.6 del Código Civil y siempre en aras del principio de seguridad jurídica proclamado en el artículo 9.3 de la Constitución.

Si bien los reglamentos independientes son, por definición, los que se presentan más acusadamente como innovadores del ordenamiento, también los reglamentos ejecutivos pueden serlo, en el sentido de incorporar reglas que en la Ley están enunciadas o implícitas y pueden aclarar conceptos de la Ley que sean imprecisos. En otros términos, el reglamento puede ir más allá de ser puro ejecutor de la ley, a condición de que el comportamiento de la Administración sea acorde con la Constitución y con el resto del ordenamiento.

Sería absurdo, en efecto, partir de la consideración de que un reglamento ejecutivo no puede ser innovador, ya que de ser así su utilidad mermaría considerablemente y el propio ensamblaje con la ley se resentiría. Las innovaciones, obviamente, requieren que se cumplan dos condiciones: que exista habilitación legal, en forma de la ley previa que desarrollar, y la segunda que la innovación no rebase los términos de la habilitación, yendo en contra de los preceptos de la ley habilitante o del resto del ordenamiento”.

En el caso sometido a dictamen, las especificaciones adicionales que introduce el proyecto admiten una interpretación conforme a la Ley cuyo desarrollo se pretende, así el número de mesas no contradice los requisitos de superficie ni de máquinas de juego.

La exigencia de que la superficie total de la sala apéndice no supere el 25 por ciento de la superficie del casino al que esté adscrita tampoco vulnera la prescripciones legales, en particular la del límite de 1.000m², pues nada impide considerar que se trata de requisitos acumulativos.

El artículo 156 modificado según el proyecto regula la autorización de las salas apéndice.

El procedimiento de autorización para el ejercicio de la actividad del juego, en la medida en que implica apuestas de valor monetario, se ajusta al ordenamiento jurídico puesto que la Directiva de Servicios, Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre del Parlamento y del Consejo, exceptúa esta actividad de los principios de libertad de establecimiento y libre prestación de servicios. En consonancia con ello, el artículo 2.2. la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, de Libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio excluye de su ámbito de aplicación a las actividades de juego que impliquen apuestas de valor monetario.

Procede recordar que el proyecto regula solo la autorización relativa a la sala apéndice y lo hace como segunda autorización, es decir, el primer requisito exigido es ser titular de una autorización de apertura y funcionamiento de un casino de juego en la Comunidad de Madrid. Se exige también estar al corriente del pago de las obligaciones tributarias y de la Seguridad Social y prestar una garantía.

El artículo 158 modificado según el proyecto de decreto regula la solicitud de apertura y funcionamiento.

En la medida en que se concibe como segunda autorización los requisitos exigidos en los artículos 8.3 y 11 del Reglamento de Casinos de Juego en la Comunidad de Madrid se entienden cumplidos por el casino al que queden adscritas, por lo que no sería necesaria la aportación de documentación a que hace referencia el artículo 8.3 y tampoco sería necesario reiterar los aspectos mencionados en el artículo 11 del citado Reglamento, puesto que no nos encontramos ante una modificación de la autorización de los casinos sino ante una autorización nueva que es la de las salas apéndice, aunque dependiente de la preexistencia de autorización del casino.

El establecimiento de un modelo de solicitud normalizado es conforme con lo dispuesto en el artículo 70.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), no obstante, la obligatoriedad de su utilización que parece desprenderse del apartado 1 del artículo 158 al utilizar la expresión *“se presentará”*, podría resultar contraria al principio de libertad de forma.

El artículo 159 modificado según el proyecto de decreto regula la resolución de apertura y funcionamiento, estableciendo un plazo máximo de dos meses para resolver y notificar y disponiendo la existencia de silencio positivo, lo que es conforme al régimen común del silencio

dispuesto en el artículo 43 LRJ-PAC por más que no se contemple en la Ley 1/2001, de 29 de marzo, por la que se establece la duración máxima y el régimen de silencio de determinados procedimientos en la Comunidad de Madrid.

El proyecto de decreto no establece un régimen transitorio, por lo que a las solicitudes ya efectuadas, y de las que este órgano tiene conocimiento a través de las alegaciones incorporadas al expediente, les sería de aplicación la normativa vigente en el momento de dictarse al acto administrativo en que consistiría la autorización de la sala apéndice (*tempus regit actum*).

Respecto de la aplicación del silencio positivo tampoco se establecen disposiciones transitorias, por lo que una hipotética estimación presunta requeriría una adaptación de la sala a la regulación contenida en el proyecto de decreto.

Como hemos expuesto más arriba, el apartado uno del artículo único modifica el artículo 22.1 del Reglamento de Casinos de Juego en la Comunidad de Madrid permitiendo la sustitución de la tarjeta de acceso a las salas de juego de los casinos por otros medios técnicos que permitan el reconocimiento inequívoco de la identidad.

Nada hay que objetar a esta modificación desde el punto de vista sustantivo siempre que la identidad se compruebe mediante documentos fehacientes, tal como exige, en el ámbito de los casinos de juego, el artículo 2.1 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de Prevención del blanqueo de capitales y de financiación del terrorismo.

Por último, la disposición final primera dispone que la participación directa o indirecta del capital extranjero en las empresas sujetas a inscripción en el Registro del Juego se ajustará a lo dispuesto en la normativa estatal sobre inversiones extranjeras, redacción que reproduce

lo dispuesto en el artículo 13.1 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del Juego, estatal.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

En términos generales, el proyecto de decreto se ajusta a las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, que resultan de aplicación ante la ausencia de normativa autonómica en la materia.

La parte expositiva se ajusta a lo dispuesto en las Directrices 12^a y 13^a y la fórmula promulgatoria es conforme a lo establecido en la Directriz 16^a

No obstante, hemos de subrayar que la modificación introducida en el artículo 22.1 el Decreto 58/2006 no ha sido concordada con otros preceptos del mismo que también regulan las tarjetas de acceso a las salas de juego, como son: el artículo 20.1, los apartado 2,3, y 4 del artículo 22, el artículo 23 y el artículo 24.

Por otro lado, la nueva regulación contiene prescripciones que ya están reguladas en otras normas con rango de ley, lo que determina su obligatorio cumplimiento y la imposibilidad de que el proyecto de decreto las cambie. Por ello, resulta innecesaria y redundante su regulación en el proyecto.

Nos estamos refiriendo a las previsiones del artículo 158 relativas a las oficinas en las que se puede presentar la solicitud, reguladas en el artículo 38 LRJ-PAC, así como a la tramitación electrónica, regulada en la Ley 11/2007, de Acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

Lo mismo cabe afirmar de lo establecido en el apartado 5 del artículo 158, que dispone la concesión de un plazo de 10 días para subsanación de

la solicitud, lo que no es sino repetición de lo preceptuado en el artículo 71.1 LRJ-PAC.

Este órgano consultivo no ignora que estas previsiones se han incorporado al texto del proyecto de decreto a instancias de la Dirección General de Calidad de los Servicios y de Atención al ciudadano y de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, pero ello no empece para que resulten innecesarias.

En mérito a cuanto antecede el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Que una vez atendidas las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, que no tienen carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de decreto por el que se modifica el Reglamento de Casinos de Juego en la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 58/2006, de 6 de julio.

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, 30 de octubre de 2013