



Roj: STSJ M 3651/2016 - ECLI:ES:TSJM:2016:3651
Id Cendoj: 28079330082016100125
Órgano: Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 8
Nº de Recurso: 141/2014
Nº de Resolución: 122/2016
Procedimiento: PROCEDIMIENTO ORDINARIO
Ponente: MARIA JESUS VEGAS TORRES
Tipo de Resolución: Sentencia

Tribunal Superior de Justicia de Madrid

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Octava

C/ General Castaños, 1 , Planta 1 - 28004

33009710

NIG: 28.079.00.3-2014/0001106

Procedimiento Ordinario 141/2014 E - 01

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN OCTAVA

PROCEDIMIENTO ORDINARIO Nº 141/2014

SENTENCIA Nº 122/2016

Ilmos. Sres.:

Presidente:

Dª Teresa Delgado Velasco

Magistrados:

Dª. Amparo Guilló Sánchez Galiano

Dª. Emilia Teresa Díaz Fernández

D. Rafael Botella García Lastra

Dª Mª Jesús Vegas Torres

D. Francisco Javier González Gragera

En la Villa de Madrid, a diez de marzo de dos mil dieciséis.

VISTO por la Sala constituida por los Sres. Magistrados relacionados al margen, el Recurso Contencioso Administrativo Procedimiento Ordinario número 141/2014 formulado ante la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid por la **ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE EMPRESARIOS DE SALONES DE JUEGO Y RECREATIVOS (ASENAR)** y **LA ASOCIACIÓN DE EMPRESARIOS DE ESTABLECIMIENTOS DE JUEGO Y OCIO DE MADRID (AEJOMA)**, representadas por la Procuradora doña María del Mar Hornero Hernández, contra el Decreto 92/2013, de 14 de noviembre del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, 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, y contra la autorización de la sala Apéndice de Casino en la Calle Gran Vía nº 24 de Madrid otorgada a Casino Comar Madrid S.A. concedida por

Orden de 18 de diciembre de 2013. Ha sido parte demandada **LA COMUNIDAD DE MADRID**, representada y asistida por su Letrado; y como co-demandados **CASINO DE JUEGO GRAN MADRID S.A.**, representada por el Procurador don Isacio Calleja García; **CASINOS COMAR MADRID S.A.U.**, representado por el Procurador don Daniel Otones Puentes y **LA ASOCIACIÓN EMPRESARIAL DE JUEGOS AUTORIZADOS (ASEJU)**, representado por el Procurador don Luis José García Barrenechea.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Interpuesto el recurso se reclamó el Expediente a la Administración, se emplazó a la parte recurrente para que formalizase la demanda, presentando la misma en fecha 18 de julio de 2014, exponiendo los hechos y fundamentos de Derecho que consideró de aplicación, solicitando que se dicte Auto promoviendo el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad del art. 8.4 de la Ley 6/2011 del Juego en la Comunidad de Madrid, modificada por la Ley 8/2012 de Medidas Fiscales y Administrativas, por vulneración del art. 38 de la Constitución o, sucesivamente, Sentencia estimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto, declarando: la nulidad del Decreto 92/2013, de 14 de noviembre del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid por omisión esencial del estudio de sus efectos sobre la competencia en la Memoria del análisis del impacto normativo, la nulidad del art. 155.1 del citado Decreto por vulnerar el art. 8.4 de la Ley 6/2001 de la Comunidad de Madrid, modificado por la Ley 8/2012 y la anulación de la autorización de apertura y funcionamiento de Sala Apéndice en la Gran Vía nº 24 de Madrid.

SEGUNDO.- La Comunidad de Madrid, debidamente representada, contestó a la demanda en fecha 24 de septiembre de 2014, se opuso a la misma, de conformidad con los hechos y fundamentos que invocó, solicitando se dicte Sentencia en la que se declare la inadmisibilidad del recurso interpuesto, y subsidiariamente se acuerde la desestimación del mismo confirmando que la actuación recurrida es ajustada a derecho, con expresa imposición de costas a la parte actora.

En fecha 24 de octubre de 2014 contesta a la demanda el codemandado Casinos Comar Madrid S.A.U. solicitando la inadmisibilidad del recurso y en todo caso su desestimación.

En fecha 28 de octubre de 2014 se presenta el escrito de contestación por la representación de la mercantil Casino de Juego Gran Madrid S.A. interesando se rechace la solicitud de interponer la cuestión de inconstitucionalidad solicitada por la parte actora y se dicte sentencia por la que se inadmita o se desestime íntegramente el recurso interpuesto de contrario.

En fecha 5 de noviembre de 2014 se presenta el escrito de contestación a la demanda por la representación procesal de la Asociación empresarial de Juegos Autorizados (ASEJU) en el que interesa se dicte una resolución ajustada a Derecho.

TERCERO.- En fecha 17 de noviembre de 2014 recayó Decreto de cuantía fijando esta como indeterminada y por Auto de la misma fecha se acordó recibir el proceso a prueba practicándose la admitida con el resultado que es de ver en autos. Presentadas conclusiones escritas por las partes, mediante proveído de fecha 18 de septiembre de 2015 se acordó señalar para votación y fallo del recurso la audiencia del día 16 de diciembre de 2015, presidiendo la deliberación la Presidenta de la Sala Ilma. Sra. Doña Teresa Delgado Velasco, fecha en la que ha tenido lugar.

Ha sido Ponente la Ilma. Sra. D^a M^a Jesús Vegas Torres quien expresa el parecer de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Es objeto de impugnación en el presente procedimiento el Decreto 92/2013, de 14 de noviembre del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, 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, y contra la autorización de la sala Apéndice de Casino en la Calle Gran Vía nº 24 de Madrid otorgada a Casino Comar Madrid S.A. concedida por Orden de 18 de diciembre de 2013.

La parte actora plantea, en primer término la posible inconstitucionalidad del precepto, art. 8.4 de la ley 6/2001, de 3 de julio, Ley del Juego de la Comunidad de Madrid, en su redacción vigente por Ley 8/2012 (art. 6.1) de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas por entender que dicho precepto vulnera el art. 38 de la Constitución Española, derecho a la libertad de empresa y el presupuesto del mismo, defensa de la libre competencia.

Por lo demás, la impugnación del Decreto 92/2013, de 14 de noviembre, del Consejo de Gobierno de la CAM se fundamenta en dos órdenes de motivos: de carácter formal o procedimental, primero y de carácter sustantivo también.

SEGUNDO.- Todas las cuestiones planteadas en el presente procedimiento han sido resueltas en la Sentencia dictada por esta Misma Sala y Sección con fecha de 9 de marzo de 2016, en el Procedimiento Tramitado con el nº 140/14 de su registro, por la misma Asociación aquí recurrente, contra el Decreto 92/2013, de 14 de noviembre del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se modifica el Reglamento de Casinos de Juego en la Comunidad de Madrid aprobado por Decreto 58/20006, de 6 de julio, y contra la autorización de la sala Apéndice de casino en el Paseo de Recoletos 37-41 de Madrid otorgada a Casino Gran Madrid S.A. por Orden de 16 de diciembre de 2013, así como contra la Orden de 29 de abril de 2014 de la Consejería de Hacienda de la CAM que modifica la autorización anterior, cuyos Fundamentos de Derecho transcribimos a continuación:

" PRIMERO.- Es preciso reseñar en primer término algunos datos facticos que se desprenden del expediente y del procedimiento seguido ante esta Sala, antes de analizar el objeto del proceso. En síntesis, son los siguientes:

La Comunidad Autónoma de Madrid promulgó en fecha 3 de julio de 2001 la Ley del Juego en la Comunidad de Madrid, Ley 6/2001, en el ejercicio de la competencia que en tal materia le atribuye el art. 26.1.29 de su Estatuto de Autonomía. En el art. 8 de dicha ley se regulan los casinos para la practica de juegos exclusivos de dichos casinos de juego así como la instalación de maquinas recreativas. En aplicación de dicha Ley, el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid adopto el Acuerdo de 5 de julio de 2001 por el que se planifica la instalación de casinos en la Comunidad, limitando a dos el número de autorizaciones. Las autorizaciones son dos, en Torreldones (Madrid) y en la localidad de Aranjuez.

Por Decreto 58/2006, de 6 de julio, el Consejo de Gobierno de la Comunidad aprobó el Reglamento de Casinos de Juego.

Por Ley 6/2011, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad de Madrid (art. 12.1) se modifica el art. 8 de la Ley del Juego de la Comunidad , añadiendo al mismo un apartado 4, en virtud del cual se habilita a la Consejería competente en materia de juego, la autorización de la apertura y funcionamiento en cada casino de la llamada "sala apéndice" disponiendo que " El titular de la Consejería competente en materia de juego podrá autorizar a cada casino de juego la apertura y funcionamiento de una sala que, formando parte del mismo, se encuentre situada fuera del recinto o complejo donde se ubique dicho casino, en el mismo o distinto termino municipal. Dicha sala funcionara como apéndice del casino para la practica de los juegos que tenga autorizados".

La Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad (art. 6) modifica de nuevo ese art. 8 en su apartado 4 , sobre la Sala apéndice y dispone que "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 termino municipal. Dicha sala funcionara 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 maquinas de juego instaladas. En dicha superficie no se computara el espacio destinado a maquinas de juego".

Por Decreto 92/2013, de 14 de noviembre, el Consejo de Gobierno de la Comunidad modifica el Reglamento de Casinos de Juego, desarrollando la regulación de las salas apéndice mediante la adición de un Título IV (arts. 154 a 162).

En diciembre de 2013, la Sociedad Casino de Juego Gran Madrid S.A. titular del "Casino Gran Madrid" de Torreldones (Madrid) obtiene la autorización de apertura y funcionamiento de una Sala Apéndice ubicada en el Paseo de Recoletos nº 37-41 en Madrid, por Orden de 16 de diciembre de ese mismo año. Posteriormente, por Orden de 29 de abril de 2014 se acuerda autorizar la modificación de la especificación cuarta de la Orden anterior en cuanto al número de mesas y al de juegos autorizados en dicha sala apéndice.

Por evidentes razones sistemáticas, se analizará en primer término la causa de inadmisión del recurso, falta de legitimación activa, pues su apreciación impediría el conocimiento del fondo del proceso. Si tal causa de inadmisión resultase descartada, se examinara a continuación la procedencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad, pues su viabilidad implicaría la necesaria suspensión del presente proceso hasta tanto se pronunciase el Tribunal Constitucional, y solo, en último lugar, pasaremos a analizar la impugnación del Decreto 92/2013 y las Ordenes de autorización consiguientes, tanto en los aspectos formales como en los materiales planteados por las recurrentes.

SEGUNDO.- Se opone como causa de inadmisión del recurso la falta de legitimación de las asociaciones recurrentes para la impugnación que pretenden, haciendo referencia al "interés legítimo" que la abundante jurisprudencia constitucional y del Tribunal Supremo viene exigiendo, en clara alusión a la legitimación ad causam de las actoras que se les niega en cuanto la regulación que impugnan no reportaría a las mismas ningún beneficio o perjuicio concreto en su esfera jurídica, de forma que su recurso implica mas una defensa de la legalidad en abstracto ("interés en la legalidad"), vedada a las mismas, que una reivindicación de intereses concretos como derivada de las normas que recurren. En este sentido se hace hincapié por la parte demandada en que la regulación contenida en la ley impugnada y en el Decreto y Ordenes asimismo recurridas se refiere a la autorización de una sala apéndice del Casino ya establecido, que por las particularidades de la propia autorización nunca podría afectar a Asociaciones como las recurrentes que se dedican a otro sector del Juego.

Pues bien, en efecto, hemos de partir, como ya hemos señalado en ocasiones anteriores, de que la legitimación en el orden contencioso- administrativo viene determinada por la invocación en el proceso de la titularidad de un derecho o interés legítimo que suponga una relación material entre el sujeto y el objeto de la pretensión, de manera que la estimación del recurso produzca un beneficio o la eliminación de un perjuicio para el recurrente. El interés legítimo implica una relación unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto impugnado) y comporta el que su anulación produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o evitación de un efecto negativo (perjuicio) actual o futuro, pero cierto (STS de 1 de octubre de 1990); presupone que la resolución administrativa pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien alega su legitimación; y en todo caso ha de ser cierto y concreto, sin que baste su mera invocación abstracta y general o la mera posibilidad de su acaecimiento (SSTS de 4 de febrero de 1991 , 17 de marzo y 30 de junio de 1995 , 12 de febrero de 1996 , 9 de junio de 1997 y 8 de febrero de 1999 , entre otras muchas; y SSTC 60/1982 , 62/1983 , 257/1988 , 97/1991 , 195/1992 , 143/1994 y ATC 327/1997). Se trata de la titularidad potencial de una ventaja o de una utilidad jurídica, no necesariamente de contenido patrimonial, por parte de quien ejercita la pretensión, que se materializaría de prosperar ésta (STC 52/2007). O lo que es lo mismo, cualquier ventaja o utilidad jurídica derivada de la reparación pretendida (SSTC 252/2000 , 173/2004 , 73/2006 EDJ 2006/36392 y 52/2007 , que cita a las anteriores). La Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de julio de 2005 (re. 2037/2002) refiere que "(...) la condición de interesado en cuanto titular de intereses legítimos afectados por las resoluciones cuya nulidad se postula, condición que exige el art. 102.1 de dicha Ley para instar la declaración de nulidad y que se identifica por la jurisprudencia con la persona para la que derivan beneficios o perjuicios actuales o futuros, pero ciertos del acto impugnado (SS.6-6-2001, 25-2-2002 y 1-4-2002), es decir y como señala la sentencia de 19 de mayo de 2000 respecto de la legitimación al interpretar dicho concepto de interés legítimo, aquellas personas respecto a las cuales la anulación pretendida produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o evitación de un efecto negativo (perjuicio) actual o futuro, pero cierto (sentencia de este Tribunal Supremo de 1 de octubre de 1990), y presupone, por tanto, que la resolución administrativa pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien alega su legitimación, y, en todo caso, ha de ser cierto y concreto, sin que baste, por tanto, su mera invocación abstracta y general o la mera posibilidad de su acaecimiento (SSTS de 4 de febrero de 1991 , de 17 de marzo y 30 de junio de 1995 y 12 de febrero de 1996 , 9 de junio de 1997 y 8 de febrero de 1999 , entre otras muchas...". El Tribunal Supremo reiteradamente ha declarado, según se refiere en las sentencias de 7 de abril de 2005 (RC 5572/2002) con cita de las sentencias de 29 de octubre de 1986 , 18 de junio de 1997 y de 22 de noviembre de 2001 (RC 2134/1999) , "que el concepto de legitimación encierra un doble significado: la llamada legitimación" ad processum" y la legitimación "ad causam". Consiste la primera en la facultad de promover la actividad del órgano decisorio, es decir, la aptitud genérica de ser parte en cualquier proceso, lo que "es lo mismo que capacidad jurídica o personalidad, porque toda persona, por el hecho de serlo, es titular de derechos y obligaciones y puede verse en necesidad de defenderlos". Pero distinta de la anterior es la legitimación "ad causam" que, de forma más concreta, se refiere a la aptitud para ser parte en un proceso determinado, lo que significa que depende de la pretensión procesal que ejercite el actor o, como dice la sentencia antes citada, consiste en la legitimación propiamente dicha e "implica una relación especial entre una persona y una situación jurídica en litigio, por virtud de la cual es esa persona la que según la Ley debe actuar como actor o demandado en ese pleito. El presupuesto de la legitimación ha de analizarse caso por caso, y respecto de los procedimientos selectivos o en concurrencia, es frecuente, como recuerda la Sentencia de 9 de marzo de 2006 (rec. 1913/2001) negar legitimación a quienes están fuera de la relación o no participan como aspirantes en los mismos -en este sentido Sentencias de 4 de junio de 2001 , 15 de marzo

o 20 de julio de 2005 -, porque para quienes se encuentran fuera de esta relación no existe en principio un perjuicio o beneficio de la anulación del acto administrativo.

Ahora bien, a tenor de tal doctrina considera la Sala que no cabe negar la legitimación activa a la parte actora en este caso. Y ello, por cuanto, en primer lugar, la interpretación que ha de efectuarse de la legitimación para recurrir en un ámbito en el que es el acceso a la jurisdicción el que se encuentra comprometido, donde el derecho fundamental ex art. 24.1 CE despliega sus efectos con mayor intensidad, debe ser una interpretación no restrictiva de dicho presupuesto de acceso, de conformidad con tan reiterada doctrina del TC que excusa de su cita concreta. Además y partiendo de tal perspectiva, no puede negarse a las Asociaciones recurrentes, de ámbito nacional y autonómico, un interés cierto y concreto en las normas que regulen el sector en el que despliegan su ámbito de actuación, con independencia de que pueda afectarles o no directamente la regulación concreta que impugnan, pues de forma indirecta es manifiesto que tienen un interés en la autorización de una sala apéndice del Casino de Juego ya establecido, pues las condiciones y términos de dicha autorización pueden redundar en la esfera de sus intereses generales en el juego autorizado en dichos apéndices, en cuanto afectan al sector en el que despliegan su actividad propia tanto los casinos como las Asociaciones recurrentes. En tal sentido, uno de los motivos que esgrimen en cuanto al fondo del recurso las Asociaciones recurrentes es la posibilidad de que en las Salas apéndice autorizadas a los Casinos ya establecidos puedan desarrollarse juegos similares a los que se autorizan en los salones de juego y recreativos que dirigen las Asociaciones recurrentes. Por todo ello, ha de descartarse su falta de legitimación para recurrir, porque entendemos que si concurre en las mismas un interés legítimo.

TERCERO.- En el fondo del recurso se ha de comenzar por analizar, conforme se indicó, la eventual procedencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad promovida por la parte actora, que se fundamenta en la vulneración por el precepto de la ley del Juego de la Comunidad de Madrid, en su redacción actual tras la reforma operada en el año 2012, del derecho de libertad de empresa consagrado en el art. 38 CE en su vertiente o presupuesto concreto de libre competencia.

El argumento de las actoras pivota en orden a la restricción que habría supuesto a esa libre concurrencia de las empresas del sector del juego, el hecho de que se regule en la ley autonómica el establecimiento de unas salas apéndice únicamente de los Casinos ya establecidos, sin posibilidad de concurrencia de las restantes empresas del sector y, por tanto, con limitación de esa libre competencia a través del correspondiente concurso público, para acceder a la autorización prevista.

Sin embargo, creemos que dicho planteamiento olvida que lo que se regula en la ley cuestionada no es la autorización directa y sin concurso de una nueva Sala de juego sino el establecimiento de un "apéndice" del Casino ya establecido y en cuya regulación inicial si se adoptó la forma de concurso dando la posibilidad de libre concurrencia a todos los interesados.

En realidad, se debería comenzar por considerar las especiales características que tiene el sector del juego en orden a su regulación. Así la intervención del Estado en materia de juego aparece señalada entre otras en la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de abril de 2004 en la que puede leerse: "... la intervención del Estado en materia de juego, revela la existencia de una protección a intereses superiores de carácter general, las actividades relativas al juego, por tanto, tiene un carácter privado pero no pueden ser consideradas actividades empresariales "normales" toda vez que sus condiciones de ejercicio vienen reglamentadas por la Ley por su interés general: se da la existencia de intereses definidos por parte de las personas que explotan la afición al juego, pero ha de ser intervenida por los poderes públicos, en aplicación de principios y valores contenidos en nuestro texto constitucional como los relativos a la protección de los derechos de los consumidores y usuarios (art. 51 CE)... por ello se respeta el principio de libertad de empresa pero se establecen unos límites que deben cumplirse y que se reflejan en la normativa vigente en el sector del juego, medidas que pueden ser limitativas o que dificultan el libre desarrollo de la actividad empresarial, pero están justificadas por la protección de los usuarios, y han de prevalecer sobre el principio de libertad de empresa, porque la trascendencia social de los juegos de azar hace necesario un control administrativo y una regulación de tal actividad, dado el impacto que la misma tiene sobre las economías de la población...".

En este contexto, no puede entenderse como vulnerador del derecho a la libertad de empresa o de libre competencia, el hecho de que la ley autonómica regule la posibilidad de establecimiento de salas apéndice mediante autorización y no a través de concurso, cuando previamente tal principio y derecho aparecían ya salvaguardados mediante el procedimiento de concurso y libre concurrencia en la inicial autorización a los dos casinos de la Comunidad (Torrelodones y Aranjuez) al que pudieron concurrir todas las empresas que se consideraran interesadas. La posterior autorización, ahora cuestionada, no constituye una nueva autorización o adjudicación de Sala de Juego sino la regulación de una ampliación de licencia en la que se han

considerado esos otros intereses concurrentes en esta materia y que justifican la intervención administrativa en la regulación del sector. Intereses, que en este caso se hacen así constar en la memoria del impacto normativo que acompaña al Proyecto de Decreto impugnado (sobre la que luego se volverá), donde se hace constar expresamente que "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. Su incorporación al ordenamiento respondió a la necesidad de introducir una mayor flexibilidad en la actividad de dichos establecimientos. La oferta de juego que los casinos presentaban estaba situada en entornos geográficos relativamente alejados de los grandes núcleos de población de nuestra Comunidad por razones que en otro momento histórico tuvieron su justificación pero que han ido perdiendo sentido debido a la aceptación social que el juego reúne y a su desarrollo de forma ordenada y responsable...".

Tampoco, por otro lado, acredita la parte recurrente el efecto de merma competitiva que la instalación de máquinas recreativas de tipo B pudiera acarrear a dichas empresas desde el momento en que, por el contrario, del expediente administrativo se desprende que las máquinas instaladas en la sala apéndice lo han sido en todo caso de tipo C o de puro azar, exclusivas de casinos.

Por tanto, no advierte la Sala motivos para el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad que se solicita por las recurrentes por cuanto el precepto de la ley cuestionada no supone vulneración ni del derecho a la libertad de empresa ni a la libre competencia, en los términos que se acaban de reseñar. Solo representa la regulación legal que se fundamenta en la consideración de esos intereses que se exponen en la memoria de impacto normativo, de una licencia nueva unida y vinculada indisolublemente a la autorización inicial obtenida mediante procedimiento de concurso, para que en determinadas condiciones pueda establecerse una sala apéndice de aquel casino de juego ya autorizado, que lo fue en su día con observancia de tales principios mediante el procedimiento de concurso, al que pudieron concurrir todas las empresas del sector y que aparece como parte del casino ya autorizado aunque físicamente se encuentre distanciado del mismo.

CUARTO.- Sentado lo anterior, se impugna también por las actoras el Decreto 92/2013, de 14 de noviembre, del Consejo de Gobierno de la Comunidad que modifica el Reglamento de Casinos de Juego, desarrollando la regulación de las salas apéndice mediante la adición de un Título IV (arts. 154 a 162) y las Ordenes de autorización de la CAM de 16 de diciembre de 2013 y de 29 de abril de 2014, tanto por motivos formales como de fondo.

Comenzando por los formales, se alega en primer término en la demanda la omisión en la tramitación del Decreto impugnado de la elaboración de un estudio del efecto sobre la competencia, con vulneración de los preceptos de la Ley 50/1997 del Gobierno y del Real Decreto 1083/2009 que la desarrolla. Pero tras este planteamiento inicial, lo cierto es que no es la omisión en sí de tal memoria, sino la insuficiencia de la adenda que se incorporó a la misma a iniciativa del propio Consejo Consultivo en la fase de tramitación legislativa, lo que fundamenta la queja de la actora en este extremo. Pues bien, es manifiesto que tras la adenda a que se ha hecho referencia no puede afirmarse que se haya omitido el informe preceptivo, sino que el evacuado y que figura en el expediente no se considera suficiente por la parte recurrente; pretensión que obviamente no puede ser acogida por que no es la suficiencia del informe sino su existencia lo que preceptúa la norma citada como infringida.

Todavía en el contexto formal, alegan las recurrentes que también se ha omitido la aprobación del Plan Especial de control urbanístico ambiental de usos (PECUAU) en relación con la Orden de la Consejería de Economía y Hacienda de la CAM de autorización de apertura y funcionamiento de la sala Apéndice del Casino Gran Madrid ubicada en el Paseo de Recoletos. Sin embargo, del examen del expediente se desprende que la autorización cuenta con la correspondiente licencia urbanística (folios 505 y ss.) así como que se aprueba con carácter previo por Acuerdo del Ayuntamiento de Madrid el Plan Especial correspondiente. Conforme indica la co-demandada Casino Gran Madrid, constituyen cuestiones diferentes el control municipal de la normativa sectorial urbanística por el Ayuntamiento del control aplicable a la actividad de juego por parte de la Comunidad de Madrid por lo que no aparece tal control como infringido por la Orden que se impugna.

QUINTO.- A continuación examinaremos las lesiones que se reprochan al Decreto y Ordenes impugnados en su vertiente material, que son fundamentalmente cuatro: la vulneración de la superficie máxima de 1000 m² establecida en la regulación legal, pues de hecho son 4.000 m² los establecidos; la vulneración de la habilitación de una única sala apéndice, pues son cuatro salas las establecidas en la apéndice; la vulneración del máximo de 65 máquinas recreativas en una sala apéndice, pues son 94 las existentes, y la violación del máximo de 27 mesas de juego en computo anual pues hay 64 mesas.

Primero se reprocha al Decreto impugnado que en el art. 155 se ha extralimitado y vulnerado la regulación contenida en la ley del juego de la Comunidad, al establecer que los 1000 metros cuadrados de extensión total que se preveía en dicha regulación legal para la sala apéndice, ahora se establece en el Decreto impugnado como solo correspondiente a la práctica de juegos autorizados. Pues bien, consideramos que conforme indica en su escrito de contestación a la demanda la Comunidad de Madrid, lo realizado por la reglamentación del Decreto impugnado es concretar y especificar, dentro de los límites de la regulación legal que el espacio destinado a juego no podrá exceder de los 1000 m² continuando con la prevista en el Reglamento de Casinos de Juego en la CAM (Decreto 58/2006, de 6 de julio) que ya establecía que la superficie destinada a la práctica de los juegos autorizados en la sala apéndice será como máximo de 1000 metros cuadrados y que en dicha superficie no se computara el espacio destinado a máquinas de juego. Esta última disposición implica que tampoco en las Ordenes de autorización que se impugnan se constate la misma vulneración, pues es evidente que si se prevé que en la superficie máxima no se computara el espacio destinado a máquinas de juego, también lo es que habrá espacios complementarios al margen de la superficie destinada la práctica de juegos.

En lo que respecta a la existencia de más de una sala apéndice al que se refieren las actoras, la ley permite la apertura de una única sala apéndice, pero ello no implica que la misma como tal no pueda estar compuesta por diversas plantas sin que ello signifique que cada planta del edificio constituya una sala apéndice independiente.

En cuanto al número máximo de máquinas permitidas en la Sala, mantiene la parte actora que aunque se dicen instaladas 57 máquinas tipo C, es lo cierto que la existencia de varias máquinas multipuesto que incorporan varias posiciones o puestos para distintos jugadores, determina que el número total de máquinas instaladas en la sala apéndice asciende a 94 que excedería del permitido, según lo establecido en el Reglamento de Máquinas Recreativas y de azar (art. 36.4) aprobado por Real Decreto 2110/1998 . Pero lo cierto es que el precepto que se cita especifica que en las máquinas de tipo B y C en las que pueden intervenir dos o más jugadores serán consideradas tantas máquinas como jugadores puedan usarlas simultáneamente siempre que el juego de cada uno de ellos sea independiente del realizado por otros jugadores, siendo así que la co- demandada, Casino Gran Madrid, acredita en este supuesto a través de certificado aportado con la contestación de la demanda que de las cuatro máquinas multipuesto instaladas, tres de ellas desarrollan juegos en las que el resultado obtenido para cada jugador se deriva del mismo evento, es decir, no son independientes sino conectados entre los distintos jugadores, por lo que a los efectos examinados en esas tres máquinas multipuesto no podrían considerarse tantas máquinas instaladas como puestos en las mismas conforme alega la parte actora. Por tanto, tampoco puede considerarse que se exceda el número de máquinas permitido que, con la anterior especificación, serían 62 de las 64 permitidas.

Finalmente, se impugnan las Ordenes de autorización porque, según se afirma, se excede del número de mesas permitidas que establece el art. 155.3 del Reglamento de Casinos de Juego de la Comunidad de Madrid que dispone no podrá ser superior a 27 mesas, siendo así que en la autorización se contemplan 55. Ahora bien el límite impuesto por la norma que efectivamente es de 27 mesas, especifica que lo será en cómputo medio anual. Y ello implica que no se advierta tal infracción de la Orden, pues esta especifica que aunque se concede autorización para apertura y funcionamiento de 55 mesas de juego, el número de mesas no podrá ser superior en cómputo anual al indicado límite de 27. Ello significa que será el seguimiento de la apertura y cierre y, en definitiva, del funcionamiento anual de las mesas instaladas, lo que determine en fin el cumplimiento de la norma, de forma que la autorización que contempla tal limitación no puede entenderse per se contraria a la disposición que se aduce.

Por todo ello, consideramos que debe desestimarse el recurso íntegramente y confirmar las disposiciones que se impugnan mediante el mismo".

TERCERO.- Con la única salvedad de que en este procedimiento la autorización de la sala Apéndice de Casino recurrida es la otorgada a Casino Comar Madrid S.A en la Calle Gran Vía nº 24 de Madrid, los anteriores fundamentos son aplicables al presente recurso y fundamentan la desestimación de todas las pretensiones ejercitadas en el presente recurso.

CUARTO.- A tenor de lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley 29/1998, de 13 de Julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, procede la imposición de costas a la parte actora por haber sido desestimado el recurso.

Vistos los preceptos legales citados y demás de general y pertinente aplicación, en nombre del Rey, por la potestad que nos confiere la Constitución Española,



FALLAMOS

Que debemos **desestimar y desestimamos** el presente Recurso Contencioso Administrativo, Procedimiento Ordinario número 141/2014, interpuesto la **ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE EMPRESARIOS DE SALONES DE JUEGO Y RECREATIVOS (ASENAR)** y **LA ASOCIACIÓN DE EMPRESARIOS DE ESTABLECIMIENTOS DE JUEGO Y OCIO DE MADRID (AEJOMA)**, representadas por la Procuradora doña María del Mar Hornero Hernández, contra el Decreto 92/2013, de 14 de noviembre del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se modifica el Reglamento de Casinos de Juego en la Comunidad de Madrid aprobado por Decreto 58/20006, de 6 de julio, y contra la autorización de la sala Apéndice de Casino en la Calle Gran Vía nº 24 de Madrid otorgada a Casino Comar Madrid S.A. concedida por Orden de 18 de diciembre de 2013, disposiciones que confirmamos por ser conformes a Derecho, con imposición de costas a la parte actora, al haberse desestimado la pretensión de conformidad con la vigente LJCA.

Frente a esta Sentencia podrá formularse recurso de casación para ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo a preparar ante esta Sala.

Así por esta nuestra Sentencia, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN: En el mismo día de la fecha fue leída y publicada la anterior sentencia por la Ilma. Sra. Magistrada Ponente, hallándose en audiencia pública, de lo que yo, el Letrado de la Administración de Justicia, doy fe.

FONDO DOCUMENTAL • CENDOJ