ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha (registro de entrada) de 18 de junio de 1998 se recabó el Dictamen de este Consejo Jurídico sobre el Proyecto de Decreto por el que se modifica el Reglamento de Casinos de Juego de la Región de Murcia, aprobado por Decreto 26/1996, de 29 de marzo.

La modificación del Reglamento tiene por objeto, básicamente, según la Exposición de Motivos: 1) desarrollar la exigencia de un patrimonio neto o capital social mínimos, según se trate de personas físicas o jurídicas, para otorgar autorizaciones preceptivas para la organización y explotación de juegos; 2) la unificación de los plazos de vigencia y la coordinación de las consecuencias de la revocación o denegación de las autorizaciones de instalación con las de apertura y funcionamiento, y 3) la inclusión de la opción de transmisibilidad de las autorizaciones de instalación.

SEGUNDO.- Con fecha 25 de junio de 1998 el Consejo Jurídico, por conducto de su Presidente, recabó de la Consejería interesada que se completara el expediente con los informes preceptivos de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma y de la Comisión del Juego y Apuestas de la Región de Murcia.

Consta en el expediente remitido nuevamente (recibido en fecha 29 de diciembre de 1998) el informe favorable de la Comisión del Juego y Apuestas, de 3 de agosto de 1998, si bien con una serie de observaciones al articulado atinentes a una mayor clarificación del texto propuesto para añadir al artículo 9, y sobre la necesidad de introducir una disposición transitoria que contemple un plazo de adaptación a las modificaciones introducidas a los artículos 4 y 7 del Proyecto de Decreto.

TERCERO.- Asimismo, figura el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma, de fecha 16 de noviembre de 1998, que realiza una serie de observaciones al articulado del proyecto, de índole formal.

CUARTO.- Por último, constatar que el presente proyecto de Decreto ha sido informado por el Secretario General de la Consejería de Economía y Hacienda, en fecha 4 de noviembre, señalando la procedencia de su tramitación.

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter de este Dictamen.

El expediente sometido a consulta versa sobre un Proyecto de Decreto que modifica el Reglamento de Casinos de Juego de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, aprobado por Decreto nº 26/1996, de 29 de mayo, por lo que compete al Consejo Jurídico emitir el presente Dictamen con carácter preceptivo, en virtud de lo establecido en el artículo 12.5 (no 12.12, como se indica en el último oficio de remisión) de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (en adelante Ley 2/1997).

SEGUNDA.- Procedimiento de elaboración.

Por lo que se refiere a la tramitación dada al expediente ahora analizado, cabe observar que obran en él:

- Las dos versiones de la modificación del texto reglamentario finalmente preparado.
- El informe preceptivo de la Comisión del Juego y Apuestas de la Región de Murcia, previsto

en el artículo 4.1, a) del Decreto 27/1996, de 29 de mayo, el cual ha de destacarse especialmente ya que es el órgano de estudio, asesoramiento y coordinación de las actividades relacionadas con el juego y apuestas en el ámbito de la Región de Murcia, en el que están representadas asociaciones que guardan relación con el objeto de la disposición: Asociación Murciana de Empresarios de Juego, Asociaciones de Consumidores y Trabajadores del sector.
- El informe preceptivo de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma, en virtud de lo previsto en el artículo 23.4, apartado f, del Decreto 59/1996, de 2 de agosto.
- El informe preceptivo de la Secretaría General correspondiente, de fecha 4 de noviembre de 1998, de conformidad con lo previsto en el artículo 50.2, apartado h, de la Ley 1/1988, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (en adelante Ley 1/1988), en relación con lo previsto en el artículo 24.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, cuya tramitación se ha seguido (Informe de los Servicios Jurídicos de la Secretaría General de la Consejería de Economía y Hacienda, de fecha 10 de junio de 1998).
Sin embargo, en lo que respecta a la tramitación seguida, han de hacerse las siguientes observaciones:
- No figura en el expediente una memoria justificativa de las modificaciones introducidas (las cuales se han podido desprender de la Exposición de Motivos del primer borrador del Proyecto remitido al Consejo Jurídico, cuya preámbulo se ha reducido en el segundo texto); esta justificación (que no relato de las modificaciones que se introducen en el reglamento) ayudaría, por ejemplo, a clarificar y ponderar el acierto de cuantificar en 250 millones el capital mínimo para los titulares de casinos, ya sean personas físicas o jurídicas; en definitiva, se trata de garantizar al órgano que ostenta la competencia para su aprobación el acierto y la oportunidad del mismo, en los términos que señala el artículo 24, b) y f), de la Ley 50/1997.
- La inexistencia de una memoria económica justificativa del coste de esta modificación reglamentaria, exigida por el artículo 24,a) de la precitada Ley 50/1997, no aparece justificada en el expediente, pudiendo deberse tanto a que no suponga realmente un coste adicional o a una falta procedimental. En cualquier caso tal omisión ha de ser subsanada con el informe preceptivo en el sentido que proceda.
- Ya se ha señalado en un Dictamen anterior de este Consejo (nº 4/99, de 25 de enero, sobre el Decreto que modifica el Reglamento del Catálogo del Juego y Apuestas y el Reglamento del Juego del Bingo de la Región de Murcia) la necesidad de justificar en el expediente la innecesariedad del Dictamen del CES, informe que es de carácter preceptivo para los proyectos de decreto en materia económica, social y laboral (artículo 5 de la Ley 3/1993, de 16 de julio).
- Los informes de los órganos colegiados (en este caso el atinente a la Comisión del Juego y Apuestas de la Región de Murcia) han de figurar en el expediente con los requisitos de certificación (asistentes, sesión..etc.) de los acuerdos de estos órganos, según lo previsto en el artículo 27 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en lo sucesivo Ley 30/1992).
Por último, señalar que la intervención preceptiva del Consejo Jurídico ha de consignarse en el último párrafo de la Exposición de Motivos, recogiéndose la fórmula que corresponda conforme a lo establecido en el artículo 2.5 de la Ley 2/1997.
TERCERA.- Sobre la habilitación legal.
El Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma ostenta la potestad para aprobar los reglamentos específicos de los juegos y apuestas, según lo previsto en el artículo 10 de la Ley 2/1995, de 15 de marzo, que se plasmó, en la modalidad de casinos de juego, en la aprobación

de su Reglamento mediante Decreto nº 26/1996, de 29 de mayo, y se extiende a la competencia para su modificación, que ha de revestir, igualmente, la forma de Decreto (artículo 58.2 de la Ley 1/1988).
Específicamente, la Ley 13/1997, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Presupuestarias y Administrativas, añadió un nuevo apartado al artículo 19 ("empresas de juego") de la Ley 2/1995, reguladora de Juegos y Apuestas, habilitando a la Administración para su desarrollo en los siguientes términos:
"....*las personas físicas o jurídicas que soliciten las autorizaciones preceptivas para la organización y explotación de juegos, deberán acreditar respectivamente el patrimonio neto y capital social mínimos que se exijan reglamentariamente*".
En desarrollo de ambas habilitaciones se redacta el presente Proyecto de Modificación del Reglamento de Casinos consistente en un artículo único que adiciona diversos apartados a los artículos 4 (apartados g y h), 7 (apartado k) y 9 (apartado 4, 5 y 6), habiéndose incorporado al texto del proyecto una Disposición Transitoria, tras el informe preceptivo de la Comisión del Juego y Apuestas de la Región de Murcia, por la que se otorga un plazo de un año a las empresas titulares de casinos para adaptarse a las modificaciones introducidas en el artículo 4.
CUARTA.- Observaciones de índole sustantiva.
A) Los requisitos de un capital mínimo para los titulares de casinos
El texto que se adiciona al artículo 4 del Reglamento de Casinos (relativo a los requisitos de los titulares de casinos, ya sean personas físicas o jurídicas) es el siguiente:
"*g) Las empresas constituidas en forma de sociedad mercantil contarán con un capital social mínimo de doscientos cincuenta millones de pesetas que estará representado por acciones y participaciones nominativas. La transmisión de estas acciones o participaciones deberá ser comunicada a la Dirección General de Tributos. La participación de capital propiedad de extranjeros no podrá exceder del 25% del capital social, salvo el caso de que una legislación específica prevea otra cosa*."
"*h) Las empresas cuyo titular fuere persona física deberá contar con un patrimonio neto de doscientos cincuenta millones de pesetas, de acuerdo con las normas del Impuesto sobre el Patrimonio de las Personas Físicas*."
Con carácter general, se ha de señalar que la intervención de la Administración en el sector del juego se ha considerado justificada, en aplicación de principios y valores como son los relativos a la protección de los derechos de los consumidores y usuarios (artículo 51 de la Constitución Española), y se extiende a los intereses de las personas, con un amplio alcance que abarca desde su salud física y mental hasta la defensa de los derechos económicos. De ahí que las actividades relativas al juego y al sector casinos de juego, si bien tienen predominantemente carácter privado, no pueden ser consideradas como actividades empresariales normales, toda vez que sus condiciones de ejercicio vienen rigurosamente reguladas, como consecuencia, de su interés general, y han de prevalecer sobre el principio de libertad de empresa (Sentencias de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 14 de abril de 1992 y 3 de junio de 1996).
En aplicación de este principio general, el Reglamento de Casinos de la Región de Murcia establece unos requisitos materiales y formales, entre los que se encuentra la aportación de un estudio económico financiero que comprenderá, como mínimo, un estudio de la inversión, con desglose y detalle de las aportaciones que constituyen el capital social, descripción de las fuentes de financiación, previsiones de explotación y rentabilidad (artículo 7, i), como desarrollo de la prescripción contenida en el artículo 13 de la Ley 2/1995, reguladora de los Juegos y Apuestas en la Región de Murcia, relativa a que en el otorgamiento de la autorización se valorará la solvencia de los promotores y el programa de inversiones (apartado 2). No obstante, estos requisitos de viabilidad no pueden ser confundidos con limitaciones tendentes a

asegurar el éxito de una empresa, porque no se está gestionando un servicio público (Sentencia de la Audiencia Nacional de 31 de octubre de 1992). En este mismo sentido, el Tribunal Supremo, en su sentencia de la Sala 3ª, de 10 de noviembre de 1997, ha señalado que *"la exigencia rigurosa de requisitos de viabilidad económica y rentabilidad debe ser atemperada y afrontada con un criterio que tenga presente que el titular de un casino será un empresario que, como tal, asume los riesgos propios de toda empresa mercantil al actuar a su ventura...y el que la Administración tenga interés en que no proliferen este tipo de establecimientos nada tiene que ver con que el interesado deba garantizar la bonanza económica del negocio..."*

La previsión de la exigencia de un capital mínimo y que las acciones sean nominativas para los titulares de casinos, contenida en el presente Proyecto de Modificación del Reglamento, no es nueva, ya que el proyecto del Reglamento vigente de Casinos de la Región de Murcia debía contener una previsión análoga a la vista de las conclusiones del Dictamen que emitió en su día el Consejo de Estado (nº 1.479/96, de 16 de mayo). En efecto, según el extracto de su doctrina legal se señala: "*Asimismo, se exige un capital mínimo, totalmente suscrito y desembolsado, y que las acciones sean nominativas. Sin embargo, como ya ha reiterado este Consejo y también ha señalado el Tribunal Supremo, tales exigencias vulneran las previsiones de la Ley de Sociedades Anónimas y, en consecuencia, deben ser suprimidas."*

Esta doctrina, que es reiteración de otros anteriores (Dictámenes nº 294/93, de 8 de julio y nº 497/94, de 16 de mayo), tiene su fundamento en que la regulación reglamentaria no puede imponer un capital mínimo ni la nominatividad obligatoria de sus acciones a las empresas actuantes del sector, pues ello entra en contradicción (en relación con las empresas constituidas en forma de sociedad mercantil) con lo establecido en el texto refundido de la Ley de Sociedades Anónimas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1.564/1989, de 22 de diciembre.

Este mismo criterio fue el mantenido por la Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo, de 21 de abril de 1992, cuando se declaró la nulidad del apartado 3, a) del artículo 25 del Reglamento de la Administración General del Estado de Máquinas Recreativas y de Azar (aprobado por Real Decreto 593/90, de 27 de abril) que exigía a las empresas el requisito de contar con un capital social mínimo desembolsado de 15 millones de pesetas, representado por acciones nominativas, por contradecir norma de superior rango. También éste es el criterio mantenido por el Tribunal Supremo, en su Sentencia de la Sala 3ª, de 29 de abril de 1997, que anula una previsión análoga de un Reglamento de Agencia de Viajes de la Comunidad Autónoma de Madrid, en donde se señala que el capital social mínimo para las sociedades anónimas y de responsabilidad limitada está establecido en el Real Decreto Legislativo 1.564/1989, de 22 de diciembre, y Ley 2/1995, de 23 de marzo, respectivamente, contradiciendo este reglamento una normativa de rango jerárquico superior, sin cobertura legal habilitante.

¿Es suficiente la previsión legal contenida en la Ley regional 13/1997, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Presupuestarias y Administrativas, por la que se faculta su desarrollo reglamentario, para establecer un capital mínimo distinto al previsto en la legislación mercantil para las empresas constituidas en forma societaria?

En la doctrina y jurispruencia expuestas subyace el criterio de que estas disposiciones especiales han de tener rango legal, estando vedado al Reglamento el establecimiento de un régimen societario específico. A este respecto, la propia Ley de Sociedades Anónimas establece, en su artículo 52, que las acciones representadas por medio de títulos *revestirán necesariamente la forma nominativa mientras no haya sido enteramente desembolsado su importe, cuándo así lo exijan disposiciones especiales.*

En el presente supuesto, fue la Ley regional 13/1997 la que estableció este requisito mínimo de

capital para las personas jurídicas y físicas titulares de casinos, habilitando al Reglamento para el establecimiento de las cuantías, por lo que formalmente se ajustaría a la doctrina expuesta.
Otro aspecto diferente en materia de juegos y apuestas, que no ha sido objeto específicamente de pronunciamiento constitucional, es si estas limitaciones al derecho societario corresponden a la Administración General, con fundamento en la competencia exclusiva en materia de legislación mercantil, que es común para todo el ámbito del Estado.
Si se parte de la regulación comparada de otras Comunidades Autónomas, se observa que leyes recientes como la Ley 4/1998, de 2 de marzo, reguladora del Juego de la Comunidad de Cantabria, establece que las entidades titulares de casinos han de tener el capital totalmente desembolsado, dividido en acciones nominativas de la cuantía mínima que reglamentariamente se establezca (artículo 21, b); también la Ley 6/1998, de 18 de junio, reguladora del juego de la Comunidad de Extremadura, establece para las empresas titulares de autorizaciones de casinos de juego la obligación de tener un capital suscrito y totalmente desembolsado de cien millones de pesetas.
A lo anterior se suma un listado de Reglamentos de Casinos de Comunidades Autónomas que han establecido el requisito de un capital mínimo para los titulares de casinos; entre otros, cabe citar:
- Decreto 173/1989, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Casinos de la Comunidad de Canarias, que establece, entre los requisitos, que el capital mínimo habrá de ser de 500 millones de pesetas, totalmente suscrito y desembolsado, cuya cuantía no podrá disminuir durante la total existencia de la sociedad (art. 6).
- Decreto 34/1997, de 7 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Casinos de Baleares, que establece, para constituir empresas titulares de casinos, un capital social mínimo de 800 millones en la Isla de Mallorca y de 400 millones en las Islas de Menorca e Ibiza.
- Decreto 331/1994, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del País Vasco, por el que se establecen los requisitos de empresas titulares de casinos, distinguiendo el capital en función del aforo del casino.
En cuanto al alcance de las competencias autonómicas respecto a la regulación de la actividad mercantil, el Tribunal Constitucional ha señalado, en su Sentencia nº 88/1986, de 1 de julio, que lo que esencialmente se trata es que a través de las normas autonómicas no se produzca "un novum" en el contenido o, en otros términos, que no se introduzcan derechos ni obligaciones en el marco de las relaciones contractuales privadas; en relación con la incidencia real en la práctica mercantil de las regulaciones y sanciones administrativas, señala que: "...*se trata de una cuestión de hecho de difícil apreciación para este Tribunal, que no podría pronunciarse en términos generales y abstractos sobre el complejo tema de si una sanción o requisito administrativo puede suponer en la práctica una regulación de actividades mercantiles, de carácter esencial y definidor de las mismas, por lo que precisa remitirse, caso por caso, a la proporcionalidad entre la restricción administrativa que se introduce y el objetivo que se persigue.."* Esta Sentencia del Tribunal Constitucional considera que para evaluar si las normas autonómicas vulneran o no los preceptos constitucionales atinentes a la unidad de mercado es necesario atender a su cobertura competencial, a la intensidad de la diversidad que introducen, y a su ordenación y proporcionalidad al fin que se persigue:
1. En el aspecto competencial, la Administración Regional ostenta competencias exclusivas en materia de casinos, juegos y apuestas (artículo 10. Uno, 22 del Estatuto de Autonomía, conforme a la redacción dada por la reforma introducida mediante Ley Orgánica 1/1998, de 15 de junio), por lo que, en ejercicio de estas competencias, puede regular los criterios que han de reunir los titulares de casinos y, en relación con este objeto particularizado, fijar criterios que objetivicen la solvencia económica de los empresarios y las garantías de funcionamiento en

aras de los intereses de los usuarios. Así se recoge por el Tribunal Supremo, en su Sentencia de la Sala 3ª, de 23 de septiembre de 1994, sobre la cuestión de inconstitucionalidad planteada sobre los requisitos establecidos por la Ley 2/1986, de 19 de abril, reguladora del Juego en la Comunidad de Andalucía, en relación con la renovación, cada cinco años, de la autorización para la explotación de máquinas recreativas: *"La libertad de empresa no ampara entre sus contenidos un derecho incondicionado a la libre instalación de cualquier establecimiento en cualquier espacio y sin sometimiento alguno al cumplimiento de los requisitos o condiciones, haciendo caso omiso a las distintas normativas autonómicas, estatales y locales que disciplinan múltiples aspectos de relevancia económica".* A mayor abundamiento, la Sentencia de la misma Sala, de 10 de noviembre de 1997, recogiendo la doctrina del Tribunal Constitucional (Sentencia del Pleno 227/1993, de 9 de julio), señala: "*De la doctrina expuesta se deduce que con el control de la rentabilidad del proyecto de instalación de un nuevo Casino de Juego no se conculca el derecho a la libertad de empresa, porque sólo conlleva un control externo de la actividad empresarial con el fín de comprobar que se dan los requisitos para su ejercicio, previstos en la convocatoria del concurso conforme a lo reglamentariamente dispuesto, lo que no supone más que una manifestación de la actividad administrativa de policía con el fín de defender los intereses de los usuarios del Casino pero no coarta la libertad empresarial para llevar a cabo tal actividad económica en el territorio de la Comunidad Autónoma, porque tanto su iniciación o su sostenimiento serán decididos libremente por el empresario...."*

2. En cuanto a la intensidad de la diversidad que introduce la ordenación autonómica, del examen de la legislación comparada autonómica se constata la existencia de gran número de normas autonómicas existentes en la materia, que han introducido este requisito adaptado a sus peculiaridades.

3. En cuanto a la proporcionalidad de esta medida, este Consejo Jurídico considera que no está justificado en el expediente, desde el punto de vista de las competencias exclusivas en materia de juego de la Comunidad Autónoma, la finalidad de establecer un capital mínimo de 250 millones, para las sociedades mercantiles, así como su especialidad frente a la normativa estatal existente en materia societaria. A este respecto, la Exposición de Motivos se limita a señalar como justificación de esta determinación "*en consonancia con el montante de recursos propios que deben disponer las empresas del sector"*. Ante la ausencia de justificación de la proporcionalidad y especialidad de esta prescripción desde el punto de vista de las competencias autonómicas en materia de juego y apuestas, esta previsión tampoco se adecua a la legislación de las sociedades mercantiles, competencia estatal indiscutible.

En cuanto al patrimonio de las personas físicas (cuyo patrimonio neto también se cuantifica en 250 millones de pesetas), la consideración anterior también se extiende a ellas, en la medida en que la normativa regional propuesta ha previsto su equiparación con las sociedades. Por lo tanto, su tratamiento podría ser análogo al Reglamento del Bingo (aprobado por Decreto nº 63/1997, de 31 de julio) que establece, en su artículo 6, que en el supuesto de personas físicas se ha de acreditar un patrimonio neto igual o superior a las cantidades exigidas como capital social a las sociedades mercantiles.

B) La participación de capital extranjero.

El Proyecto de Decreto adiciona un apartado relativo a la participación de capital extranjero, consistente en que ésta no podrá exceder del 25% del capital social, salvo el caso de que una legislación específica prevea otra cosa.

El juego es considerado un sector específico sujeto a un régimen especial por el Real Decreto nº 671/1992, de 2 de julio, sobre régimen de inversiones extranjeras en España, por lo que la participación de las personas físicas no residentes o de personas jurídicas domiciliadas en el extranjero, habrá de remitirse al régimen especial de las inversiones extranjeras, en lugar de

reproducir el 25% previsto en la normativa estatal para el supuesto de concesionarios de servicios finales, ya que las disposiciones reglamentarias deben prescindir de las reproducciones de textos legales, lo que puede generar incertidumbres en el caso de ulteriores modificaciones normativas.
Por lo tanto, habrá de suprimirse esta referencia y remitirse a la normativa estatal sobre inversiones extranjeras en el sector específico del juego.
C) Sobre las modificaciones introducidas en relación con la autorización de instalación.
Las adiciones introducidas al artículo 9 del vigente Reglamento para completar el régimen jurídico de las autorizaciones de instalación de casinos, consistentes en la fijación de un plazo de vigencia, contemplación de los supuestos de revocación o extinción y requisitos de transmisibilidad, tratan de integrar su tratamiento con las autorizaciones de apertura y funcionamiento, a las cuales se encuentran fuertemente vinculadas.
En efecto, el Reglamento de Casinos prevé dos autorizaciones para la implantación de un casino: la autorización de instalación y la autorización de apertura y funcionamiento. La segunda ha de ser solicitada dentro del plazo señalado en la autorización de instalación, teniendo como finalidad verificar el cumplimiento de los requisitos de la instalación y demás obligaciones legales.
De lo expuesto se desprende que, efectivamente, ambas autorizaciones se encuentran vinculadas, de forma que si la apertura no pudiera efectuarse dentro del plazo concedido por la autorización se declarará caducada la correspondiente a la instalación.
Las modificaciones tratan de clarificar que la vigencia es la misma que la autorización de apertura y funcionamiento, así como su prórroga, y que podrá transmitirse con los mismos requisitos, para eliminar cualquier duda interpretativa de posible transmisión independiente de ambas.Esta es una de las fórmulas posibles; otra sería que se hubiera señalado expresamente la vinculación de ambas, de forma que el perfeccionamiento de una requiriera la otra y que la extinción de la autorización de apertura y funcionamiento conllevara necesariamente la correspondiente a la instalación.
Es preciso observar respecto de las causas que permiten revocar la autorización de instalación (apartado 5) y, concretamente, para el caso de que no se llegara a solicitar la autorización de apertura y funcionamiento en el plazo fijado, que prevé la revocación por la Consejería de Economía y Hacienda. La revocación de un acto declarativo de derechos implica su ilegalidad, la necesidad de sujetarse la Administración a los requisitos procedimentales previstos en los artículos 102 y 103 de la Ley 30/1992 y la determinación, en su caso, de las correspondientes indemnizaciones. Este supuesto es subsumible en una causa de extinción (pues no se ha perfeccionado con las distintas autorizaciones necesarias) o de caducidad pues es imputable al interesado, como ya viene previsto en el artículo 11 del Reglamento para el supuesto de que expire el plazo sin solicitar prórroga.
D) Sobre el régimen transitorio.
El contenido de la disposición transitoria es el siguiente: "Las personas físicas o jurídicas que, a la entrada en vigor del presente Decreto, sean titulares de la autorización de instalación o de casinos de juego en funcionamiento, se deberán adaptar a lo previsto en el artículo 4 en el plazo de un año". Este artículo recoge el capital mínimo de 250 millones de pesetas. Esta disposición va precedida de un párrafo introductorio (que, además, es gramaticalmente incompleto, ya que no se señala para qué se otorga el plazo) que contiene una breve explicación de su justificación, que se debería eliminar del articulado para incorporarlo a la Exposición de Motivos del Proyecto.
Esta disposición, que impone una obligación de adaptación a las personas físicas y jurídicas que ya sean titulares de casinos, cuyo incumplimiento producirá necesariamente

consecuencias jurídicas (aspecto que no se concreta en el Proyecto) sobre las autorizaciones ya otorgadas, no tiene cobertura legal en la medida en que la Ley 13/1997 habilita específicamente al Reglamento en relación con "*las personas físicas o jurídicas que soliciten autorizaciones...",* no para los que ya sean titulares. En este mismo sentido, la Jurisprudencia ha señalado que los Reglamentos pueden ser retroactivos, siempre que traigan su retroactividad de una disposición con rango de Ley que los habilite para ello, teniendo en cuenta, además, que la Constitución Española (artículo 9.3) y el Código Civil (artículo 2.3) prohiben que se dé carácter retroactivo a una norma que puede perjudicar a derechos individuales (Sentencias del Tribunal Supremo de la Sala 5ª, de 26 de septiembre de 1988 y, de la Sala 3ª, de 20 de enero de 1995 y 24 de enero de 1995). Por otra parte, únicamente está tipificado como infracción grave, en el Reglamento de Casinos, el incumplimiento de cualquiera de las condiciones en virtud de las cuales se concedieron las correspondientes autorizaciones, entre las que no se encontraba esta nueva exigencia.
A mayor abundamiento, se realiza la observación de que la adaptación no es propiamente al artículo 4, sino a los apartados g) y h) de ese artículo, que son las determinaciones que se añaden "ex novo" al Reglamento vigente.
Por lo tanto, debe suprimirse esta disposición transitoria al no estar habilitado el Proyecto de Decreto por la Ley 13/1997 para su aplicación a las autorizaciones otorgadas con anterioridad.
E) Sobre la Disposición Final Primera.
Esta disposición atribuye al Consejero correspondiente la competencia para dictar cuantas normas resulten precisas para la aplicación y desarrollo de lo establecido en este Proyecto de Decreto.
Este Consejo Jurídico, en su Dictamen nº 4/99, de 25 de enero, sobre el Proyecto de Decreto por el que se modifica el Catálogo de Juegos y Apuestas de la Región de Murcia y el Reglamento del Juego del Bingo de la Región de Murcia, ya hizo referencia a su doctrina sobre el alcance de la habilitación al titular de la Consejería en materia de juegos y apuestas, concluyendo que, en lo que se refiere a los Reglamentos específicos de juegos y apuestas, la competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno, mientras que el titular de la Consejería está facultado para la elaboración de las normas por las que se han de regir los juegos y apuestas y para los actos de aplicación, sin perjuicio de la potestad genéricamente reconocida a los Consejeros para dictar circulares e instrucciones, en los términos recogidos en el artículo 49, d) de la Ley 1/1988, de 7 de enero, ámbito en que ostentan un poder propio que es innecesario reconocer en este texto.
Por lo tanto, la referencia contenida en esta disposición sobre la facultad para dictar normas de desarrollo contradice lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 2/1995, en relación con lo dispuesto en el artículo 63, 3,b) de la Ley 1/1988, que prohibe la delegación de la potestad reglamentaria.
La interpretación arriba indicada de esta disposición aconseja suprimirla o reformularla, circunscribiéndola a los actos de aplicación, lo que resultaría, a su vez, innecesario ya que es una facultad prevista en la Ley.
A la vista de las anteriores Consideraciones, el Consejo Jurídico formula las siguientes
CONCLUSIONES
PRIMERA.- Que debe completarse el expediente de elaboración del Proyecto de Decreto por el que se modifica el Reglamento de Casinos de Juego de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, aprobado mediante Decreto nº 26/1996, de 29 de mayo, con los informes justificativos de las modificaciones concretas que se introducen y la estimación del coste a que dará lugar (o la ausencia de repercusión económica en los servicios de la Administración), y, sobre el procedimiento seguido, la innecesariedad de la solicitud de Dictamen al Consejo

Económico y Social.

SEGUNDA.- Se consideran esenciales las observaciones realizadas en relación con:

- La falta de justificación en el expediente, en relación con el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de casinos, de la cuantificación del requisito de un capital mínimo para los titulares de casinos (Consideración cuarta, apartado A)
- La participación de capital extranjero (Consideración cuarta, apartado B)
- La disposición transitoria primera y disposición final.

TERCERA.- Las demás observaciones aquí expresadas contribuyen a su mejora y congruencia con el ordenamiento en que se inserta.

No obstante, V.E resolverá.