

Dictamen nº: **142/22**
Consulta: **Consejero de Presidencia, Justicia e Interior**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **15.03.22**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 15 de marzo de 2022, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Presidencia, Justicia e Interior, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen el proyecto de “*decreto del Consejo de Gobierno de planificación de establecimientos de juego en el territorio de la Comunidad de Madrid*”.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 25 de febrero de 2022 tuvo entrada en este órgano consultivo, solicitud de dictamen preceptivo firmada por el consejero de Presidencia, Justicia e Interior, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 120/22, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rocío Guerrero Ankersmit, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en sesión celebrada el día 15 de marzo de 2022.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto sometido a dictamen de la Comisión Jurídica Asesora tiene por objeto la planificación de los establecimientos de juego en el territorio de la Comunidad de Madrid.

La norma proyectada consta de una parte expositiva y una parte dispositiva integrada por diez artículos, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, seis disposiciones finales y dos anexos, con la siguiente estructura:

Artículo 1.- Determina el objeto y ámbito de aplicación de la norma.

Artículo 2.- Regula las limitaciones para la apertura y funcionamiento de salones de juego y locales específicos de apuestas.

Artículo 3.- Tiene por objeto las solicitudes de nuevas autorizaciones de apertura y funcionamiento.

Artículo 4.- Define las zonas de alta concentración.

Artículo 5.- Regula las zonas de especial protección.

Artículo 6.- Determina las distancias mínimas entre establecimientos de juego.

Artículo 7.- Se refiere a los traslados de ubicación.

Artículo 8.- Contempla otras medidas planificadoras.

Artículo 9.- Hace referencia a la rotulación exterior de salones de juegos o locales de apuestas.

Artículo 10.- Establece los requisitos adicionales para la renovación de autorizaciones de salones de juego y de nuevas autorizaciones de locales específicos de apuestas.

La disposición transitoria primera contempla el control de admisión en salones de juego y locales específicos de apuestas ubicados en zonas de especial protección.

La disposición transitoria segunda hace referencia a las medidas de rotulación exterior para los salones de juego y locales específicos de apuestas ya autorizados.

La disposición transitoria tercera regula la adaptación de las previsiones contenidas en el proyecto de decreto sobre control de admisión para los establecimientos de juegos colectivos de dinero y azar.

Además de una disposición derogatoria única, el proyecto de decreto contiene seis disposiciones finales. La disposición final primera modifica los artículos 14 y 17 del Reglamento por el que se regulan las Apuestas Hípicas en la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 148/2002, de 29 de agosto.

La disposición final segunda modifica los artículos 5, 7 y 8 del Reglamento de los Juegos Colectivos de Dinero y Azar en la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 105/2004, de 24 de junio.

La disposición final tercera modifica el artículo 34 del Reglamento de Apuestas en la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 106/2006, de 30 de noviembre (en adelante, Reglamento de apuestas).

La disposición final cuarta modifica los artículos 45, 48, 60, 64, 65 y 66 y suprime el artículo 67 del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Juego de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 73/2009, de 30 de julio (en adelante, Reglamento de máquinas recreativas y de juego) .

La disposición final quinta habilita al titular de la consejería competente en materia de ordenación y gestión del juego para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de lo previsto en el proyecto de decreto y la disposición final sexta, relativa a la entrada en vigor.

El proyecto incorpora, finalmente, dos anexos: anexo I, determina las zonas de alta concentración de Madrid capital; anexo II, que especifica las zonas de alta concentración del resto de municipios de la Comunidad de Madrid.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

El expediente remitido con la solicitud de dictamen consta de los siguientes documentos:

1. Resolución del director general de Seguridad, Protección Civil y Formación, de 22 de junio de 2020, por la que se acuerda someter a consulta pública el proyecto.

2. Ficha de la consulta pública.

3. Escritos de alegaciones presentados por AMADER (Asociación Madrileña de Empresarios del Recreativo; ASEJU (Asociación Empresarial de Juegos Autorizados; ANESAR

(Asociación Española de Empresarios de Salones de Juego y Recreativos) y AEJOMA (Asociación de Empresarios de Establecimientos de Juego y Ocio); CEJUEGO (Consejo Empresarial del Juego); ASESFAM (Asociación Española de Fabricantes de Máquinas Recreativas y de Juego); Asociación Empresarial Española de Casinos de Juego; Asociación Española Plataforma para el Juego Sostenible; OPEMARE (Asociación Provincial de Empresarios de Máquinas Recreativas y de Azar de Madrid); Casino de Juego Gran Madrid, S.A. y Comar Inversiones Capital, S.A.; Grupo Orenes, S.L.; CODERE APUESTAS, S.A.U., OPERIBÉRICA, S.A.U. y CODERE DISTRIBUCIONES, S.L.; Fundación de Patología Dual; FESMC UGT MADRID, Sector establecimientos de Juegos responsable colectivos de dinero y azar.

4. Proyecto de decreto inicial (versión 4 de febrero de 2021).

5. Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, la Memoria o MAIN) inicial, de 5 de febrero de 2021.

6. Informe de coordinación y calidad normativa, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, de 19 de febrero de 2021.

7. Acuerdo del Consejo de Gobierno de 27 de octubre de 2021, por el que se declara urgente la tramitación del proyecto de decreto.

8. Proyecto de decreto, versión de 4 de noviembre de 2021.

9. MAIN, de 4 de noviembre de 2021.

10. Escritos de las secretarías generales técnicas de las consejerías de la Comunidad de Madrid en los que manifiestan que no formulan observaciones al texto del proyecto de decreto, salvo la Secretaría General Técnica de la Consejería Economía, Hacienda y

Empleo, que realiza algunas observaciones en relación con el título y el objeto del proyecto de decreto y en relación con el artículo 10 del proyecto de decreto; la Secretaría General Técnica de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, que formula observaciones de técnica normativa y, finalmente, por la Dirección General de Salud Pública sobre la distancia regulada en las zonas de especial protección y propone la modificación de algunos preceptos de la Ley 6/2001, de 3 de julio, del Juego en la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 6/2001), así como la posibilidad de limitar la concesión de autorización de apertura de estos establecimientos en municipios inferiores a 5.000 habitantes.

11. Informe de la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad relativo al impacto del decreto en la infancia y adolescencia, de 5 de noviembre de 2021.

12. Informe de la Dirección General de Igualdad relativo al impacto del decreto por razón de género, de 10 de noviembre de 2021.

13. Informe de la Dirección General de Igualdad relativo al impacto del decreto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de 10 de noviembre de 2021.

14. Informe de la Dirección General de Tributos, de 10 de noviembre de 2021, en relación con lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley 9/2018, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2019 (presupuestos prorrogados para 2021 mediante Decreto 122/2020, de 29 de diciembre), en cuanto a que la medida proyectada, de aprobarse antes del 31 de diciembre de 2021, podría producir una disminución de los ingresos presupuestados.

15. Informe de la Dirección General de Presupuestos, de 10 de noviembre de 2021.

16. Certificado e informe de la Comisión Permanente del Consejo de Consumo, de 16 de noviembre de 2021.

17. Informe del Consejo de Atención a la Infancia y a la Adolescencia de la Comunidad de Madrid, de 20 de diciembre de 2021.

18. Resolución del director general de Seguridad, Protección Civil y Formación de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 26 de noviembre de 2021, por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia e información pública, por un plazo de siete días hábiles, al haberse acordado la tramitación urgente de la norma proyectada.

19. Proyecto de decreto (versión 25 de noviembre de 2021) sometido a trámite de audiencia e información pública.

20. MAIN de 26 de noviembre de 2021 que acompaña al proyecto de decreto sometido al trámite de audiencia e información pública.

21. Escritos de alegaciones presentados en el trámite de audiencia e información pública presentados por: CEIM (Confederación Empresarial de Madrid-CEOE); ANESAR y AEJOMA (Asociación Española de Empresarios de salones de Juego y Recreativos y Asociación de Empresarios de Establecimientos de Juego y Ocio de Madrid, respectivamente); CEJUEGO (Consejo Empresarial de Juego); ASEJU (Asociación Empresarial de Juegos Autorizados); Casino de Juego Gran Madrid, S.A.; ANDEMAR (Asociación de Empresarios de Máquinas Recreativas de Madrid);

ASMAREM (Asociación Máquinas Automáticas Recreativas de Empresarios Madrid); FEMARA (Federación Nacional de Empresas de Máquinas Recreativas); AMADER (Asociación Madrileña de Empresarios del Recreativo); OPEMARE (Asociación Provincial de Empresarios de Máquinas Recreativas y de azar de Madrid; Asociación de Operadores de Juego de la Comunidad de Madrid; Asociación Española Plataforma para el Juego Sostenible; Asociación de Fabricantes de Máquinas y Sistemas de Juego, Club de Convergentes; UGT; CC.OO.; ATJUCAM (Agrupación de trabajadores de los salones de juego de la Comunidad de Madrid); Codere Apuestas S.A.U.; Automáticos Surmatic, S.L.; Salones Macao, S.L.; JANO (Juegos Automáticos Nacidos para el Ocio), S.L; Admiral Slots, S.A.U.; Admiral Gaming Madrid, S.L. y, por último; Asociaciones Vecinales Federación Regional Madrid.

22. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 27 de enero de 2022.

23. Proyecto de decreto (versión de 26 de enero de 2022) sometido a informe de la Abogacía General.

24. MAIN de 26 de enero de 2022.

25. Informe del letrado jefe del Servicio Jurídico en la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 9 de febrero de 2022, con el conforme del Abogado General de la Comunidad de Madrid.

26. Certificado del secretario del Consejo de Gobierno de 23 de febrero de 2021 por el que se informa a dicho órgano de la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora del dictamen sobre el proyecto de decreto sometido a consulta.

27. Proyecto de decreto (versión 21 de febrero de 2022).

28. MAIN de 21 de febrero de 2022.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- Competencia de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid para emitir dictamen.

La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, que dispone que *“la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada 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 Presidencia, Justicia e Interior, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA): *“Cuando por Ley resulte preceptiva la emisión de dictamen de la comisión Jurídica Asesora, este será recabado: a) Las solicitudes de la Administración de la Comunidad de Madrid, por el Presidente de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros”*.

En este caso, se solicita el dictamen al entender que el proyecto de decreto se dicta en ejecución de la Ley 6/2001, por lo que

corresponde al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora dictaminar sobre el mismo a tenor de lo previsto en el artículo 16.3 del ROFCJA.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así según la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 2018 (recurso 3805/2015):

“la potestad reglamentaria se sujeta a los principios, directrices o criterios que marca la Ley a desarrollar, y no se ejerce sólo según el buen criterio o la libre interpretación del Gobierno. La función consultiva que ejerce el Consejo de Estado es idónea para coadyuvar a los principios citados, porque se centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico (artículo 2.1 LOCE) lo que explica el carácter esencial que institucionalmente tiene para nuestra doctrina el dictamen previo de este órgano, como protección del principio de legalidad y garantía de la sumisión del reglamento a la Ley”.

El dictamen ha sido evacuado dentro del plazo de urgencia establecido en artículo 23.2 del ROFCJA, en la redacción vigente antes de la modificación del citado precepto por el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021), de conformidad con lo dispuesto en su disposición transitoria única.

Sobre la solicitud de dictamen con carácter urgente, esta Comisión Jurídica Asesora ha declarado, entre otras ocasiones, en los dictámenes 3/18, de 5 de abril y 118/19, de 28 de marzo, que el plazo de urgencia previsto en el artículo 23.2 ROFJCA debe ponerse en relación con el artículo 33.1 de la LPAC:

“Cuando razones de interés público lo aconsejen se podrá acordar, de oficio o a petición del interesado la aplicación al procedimiento de la tramitación de urgencia, por la cual se reducirán a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos”.

De esta forma, la tramitación urgente debe acordarse al inicio del procedimiento y la reducción de plazos afectar a todos los trámites del procedimiento.

En el presente caso resulta que por Acuerdo de 27 de octubre de 2021 del Consejo de Gobierno se declaró la tramitación urgente del procedimiento, lo que encuentra su justificación en los motivos expresados en la Memoria elaborada el día 4 de noviembre de 2021 y que se ha mantenido en las siguientes versiones, en la que se señala que *“dicha urgencia está motivada por la necesidad perentoria de atender sin demora razones de interés general, como son el orden público, la salud pública, la seguridad y protección de los derechos de los usuarios y consumidores y en especial de los colectivos especialmente vulnerables al juego, que son el bien jurídico a proteger con la planificación que finalmente se adopte, ya que teniendo en cuenta los trámites pendientes, se ha considerado necesario y oportuno tramitar por la vía de urgencia el decreto, dada la necesidad de que la norma esté vigente antes de la finalización del plazo de suspensión de concesión de autorizaciones, 15 de mayo de 2022, ya que de lo contrario se podría frustrar la regulación sobre la planificación que finalmente se adopte haciéndola ineficaz, puesto que, dado el tiempo que lleva suspendida la concesión de estas autorizaciones, es muy probable que en el periodo que transcurriese hasta que se publicase el decreto se presentasen un elevado número de solicitudes para la apertura y funcionamiento de establecimientos de juego, con el consiguiente sobredimensionamiento en el número de locales*

autorizados, que es lo que se pretende evitar, ordenando la oferta de juego de manera acorde con una política de juego responsable”.

Motivación que se considera suficiente para justificar la tramitación urgente, no sin recordar que la declaración de urgencia debería haberse adoptado desde el inicio y no durante la tramitación del procedimiento.

SEGUNDA.- Sobre la habilitación legal y el título competencial.

La competencia de la Comunidad de Madrid constituye el primer y esencial presupuesto de validez de cualquier clase de disposición proyectada, ya sea de rango legal, ya lo sea reglamentaria.

Para delimitar el ámbito competencial estatal y autonómico en la materia, partimos del análisis que realiza el Dictamen del Consejo de Estado 466/2015, de 11 de junio, que dice:

«En primer lugar, es preciso recordar que el Consejo de Estado ha emitido varios dictámenes en materia de juego (entre otros: 2.086/2009, 11 de marzo de 2010 (sobre el proyecto de Reglamento de Apuestas de la Ciudad de Ceuta) o 3.697/2001, de 28 de febrero de 2002 (sobre el proyecto de Decreto de Ordenación de Juegos y Apuestas en el Principado de Asturias).

El dictamen 2.086/2009, 11 de marzo de 2010, destacó los dos problemas que, en aquel momento, afectaban al juego: por un lado, la ausencia de una ley de ámbito estatal que, de forma general y completa, regulase la materia; y, por otro, el intenso debate existente en el plano internacional sobre la libre prestación de servicios y el régimen aplicable a los denominados “juegos on-line”.

Estos problemas fueron afrontados por la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, que ha sido dictada, fundamentalmente, para regular las apuestas y juegos a través de internet y dotar al sector de una regulación adecuada para hacer frente a las nuevas circunstancias en las que se desenvuelve el juego. En concreto, según su artículo 1, esta ley tiene por objeto “la regulación de la actividad del juego en sus distintas modalidades, que se desarrolle con ámbito estatal con el fin de garantizar la protección del orden público, luchar contra el fraude, prevenir las conductas adictivas, proteger los derechos de los menores y salvaguardar los derechos de los participantes en los juegos, sin perjuicio de lo establecido en los Estatutos de Autonomía”.

Este último inciso es especialmente importante pues debe recordarse que las Comunidades Autónomas han asumido en sus Estatutos de Autonomía competencias en materia de juego, por lo que, como destaca la propia exposición de motivos de la Ley, la regulación que contiene la misma se ha realizado “sin perjuicio del reconocimiento pleno de las competencias en materia de juego que los Estatutos de Autonomía atribuyen a las respectivas Comunidades entre las que se incluye, en algunos casos, la capacidad de éstas para colaborar en el ejercicio de competencias estatales en relación con las actividades de juego. Esta circunstancia ha hecho preciso el diseño de procedimientos y mecanismos asimétricos que faciliten la necesaria colaboración y coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas en el ejercicio de las competencias estatales en materia de juego”.

El artículo 26.1.29 del Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, integra dentro de las materias sobre las que la Comunidad de Madrid puede desarrollar su competencia exclusiva, la plenitud de la función legislativa en materia

de *“Casinos, Juegos y Apuestas, con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas”*.

En el ejercicio de dicha competencia se aprobó la Ley 6/2001, cuyo desarrollo se ha producido a través de normas reglamentarias generales y de diversos reglamentos sectoriales para las diferentes modalidades de juego, cuyos artículos 10 y 12, relativos a los salones de juego y a los locales de apuestas, respectivamente, remiten a su desarrollo reglamentario.

Complementan y desarrollan la Ley 6/2001, resultando de aplicación a todas las actividades de juegos y apuestas que se realicen en la Comunidad de Madrid, el Reglamento General del Juego de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 23/1995, de 16 de marzo, el Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Registros del Juego y de Interdicciones de Acceso al Juego, aprobado por Decreto 24/1995, de 16 de marzo y los distintos reglamentos técnicos específicos de los juegos y apuestas. En concreto, hay que tener en cuenta, en cuanto que son objeto de modificación por la norma proyectada, el Decreto 106/2006, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Apuestas en la Comunidad de Madrid y el Decreto 73/2009, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Juego de la Comunidad de Madrid y se modifican otras normas en materia de juego. Además, el proyecto de decreto en sus disposiciones finales también modifica el Decreto 148/2002, de 29 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el reglamento por el que se regulan las apuestas hípcas en la Comunidad de Madrid; el Decreto 105/2004, de 24 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de los Juegos Colectivos de Dinero y Azar en la Comunidad de Madrid, así como otros artículos del ya citado Reglamento de Máquinas Recreativas y de Juego de la Comunidad de Madrid.

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, quien tiene reconocida genérica y originariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid “*en materias no reservadas en este Estatuto a la Asamblea*” y a nivel infraestatutario, la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, en su artículo 21 g), recoge dentro de las atribuciones del Consejo de Gobierno, la de “*aprobar mediante Decreto los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes emanadas de la Asamblea, así como los de las Leyes del Estado cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad de Madrid en virtud del Estatuto de Autonomía, o por delegación o transferencia, y ejercer en general la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté específicamente atribuida al Presidente o a los Consejeros*”.

Por otro lado, el rango de la norma emanada debe ser, como así es, el de Decreto del Consejo de Gobierno, en aplicación del artículo 50.2 de la citada Ley autonómica 1/1983, pues existe una habilitación legal para planificar la actividad de juego en la Comunidad de Madrid que corresponde al Consejo de Gobierno [ex. artículo 2.1 b) de la Ley 6/2001] y este ejerce la potestad reglamentaria de conformidad con el artículo 50.2 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid conforme al cual “*adoptarán la forma de «Decretos del Consejo de Gobierno» las disposiciones de carácter general y actos en que así estuviera previsto, emanados del Consejo de Gobierno...*”.

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

El procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias se encuentra regulado en la actualidad en el Decreto

52/2021. No obstante, de conformidad con la disposición transitoria única del citado decreto, *“los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto se tramitarán hasta su aprobación por la normativa anterior”*. En el presente caso, el procedimiento se inició por la Resolución del director general de Seguridad, Protección Civil y Formación de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 22 de junio de 2020, por la que se acordaba someter a consulta pública previa el proyecto de decreto de planificación de los establecimientos de juego en el territorio de la Comunidad de Madrid, por lo que no resulta de aplicación el Decreto 52/2021.

Hasta la entrada en vigor del Decreto 52/2021, el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias no se encontraba regulado de una manera completa y cerrada en el ordenamiento de la Comunidad de Madrid, debiendo tener que recurrir al ordenamiento estatal sin perjuicio de las especialidades dispersas del ordenamiento autonómico en la materia.

Por ello ha de acudirse a lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del Gobierno) tal y como ha sido modificada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), cuya disposición final tercera apartado doce ha añadido un artículo 26 relativo al procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos. Dicha regulación ha de completarse con lo dispuesto en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. También habrá de tenerse en cuenta la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) así como las diversas especialidades procedimentales dispersas en la normativa madrileña, las cuales estaban recogidas en el Acuerdo

del Consejo de Gobierno de 5 de marzo de 2019, si bien el mismo no tenía carácter normativo.

Asimismo, deberá observarse el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, que regula el derecho de participación de los ciudadanos en la elaboración de las disposiciones de carácter general.

Debe destacarse, no obstante, que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016) ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de la LPAC, y en particular, por lo que en materia de procedimiento interesa, ha declarado contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) los artículos 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de la sentencia. Conviene precisar que los preceptos mencionados en materia de procedimiento no han sido declarados inconstitucionales y mantienen su vigencia por lo que son de aplicación en la Comunidad de Madrid en defecto de regulación propia en los términos anteriormente apuntados.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos ha de señalarse que tanto el artículo 132 de la LPAC como el artículo 25 de la Ley del Gobierno establecen que las Administraciones aprobarán anualmente un Plan Anual Normativo que se publicará en el Portal de la Transparencia *“que contendrá las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente”*. El Acuerdo de 27 de diciembre de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Anual Normativo de la Comunidad de Madrid para el año 2020, recoge en su anexo, entre las propuestas para dicho

año, el proyecto de decreto por el que se planifican los establecimientos de juego en la Comunidad de Madrid. Ahora bien, no habiendo sido aprobado el proyecto de Decreto a 31 de diciembre de 2020, debería haberse incluido en el Plan Normativo de la XII Legislatura, pues de conformidad con el punto cuarto del citado acuerdo, *“la aprobación de este acuerdo deja sin efectos los Planes Anuales Normativos aprobados para los años 2018, 2019 y 2020”*. Por tanto, al no figurar previsto en el último plan normativo aprobado, deberá justificarse adecuadamente en la MAIN.

2.- Igualmente, el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, LTPCM), aplicable al presente procedimiento al haberse iniciado con posterioridad a su entrada en vigor el día 1 de enero de 2020, establece que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica, constituida, en esta materia, por el artículo 133 LPAC. La Memoria del Análisis de Impacto Normativo recoge que la norma proyectada fue sometida a consulta pública mediante publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid el día 29 de junio de 2020, con el objetivo de recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma y las organizaciones más representativas acerca de los problemas que se pretenden solucionar con la nueva norma, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias, durante un plazo de 15 días (del 30 de junio y hasta el 14 de julio de 2020).

La MAIN recoge que se han presentado 13 escritos de alegaciones y resume brevemente el contenido de estos escritos de alegaciones.

3.- La norma proyectada es propuesta por la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior que ostenta las competencias en la materia, conforme el Decreto 42/2021, de 19 de junio, de la presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las consejerías de la Comunidad de Madrid. En concreto, se promueve por la Dirección General de Seguridad, Protección Civil y Formación, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 212/2021, de 15 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 88/2021, de 30 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica la estructura orgánica básica de las consejerías de la Comunidad de Madrid, y en el Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior.

4.- Por lo que se refiere a la denominada MAIN prevista en el citado artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y desarrollada por el Real Decreto 931/2017, se observa que se han incorporado al procedimiento cuatro memorias firmadas por la Dirección General de Seguridad, Protección Civil y Formación, la primera al principio de la tramitación del procedimiento (5 de febrero de 2021), las siguientes, a medida que se han ido cumplimentando los distintos trámites, a la vista de las observaciones realizadas en los mismos, los días 26 de noviembre de 2021, 26 de enero de 2022 y, finalmente, tras el informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, la Memoria fechada el día 21 de febrero de 2022. De esta manera cabe considerar que la Memoria responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo

largo del procedimiento de tramitación (artículo 2.2 del Real Decreto 931/2017) hasta culminar con una versión definitiva.

Las memorias que figuran en el expediente remitido contemplan la necesidad y oportunidad de la propuesta y los objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida. También realizan un examen del contenido de la propuesta y el análisis jurídico de la misma, así como su adecuación al orden de distribución de competencias.

Junto con este examen, la MAIN analiza el contenido de la norma proyectada, exponiendo los principios de buena regulación establecidos en la LPAC. Por lo que hace a los impactos de la norma proyectada, contiene una referencia al impacto económico y presupuestario. En relación al primero, la Memoria señala los efectos en los precios de los productos y servicios; en la productividad de las personas trabajadoras y empresas; en el empleo; sobre la innovación; sobre los consumidores; en relación con la economía europea y otras economías; sobre las PYMES y, finalmente, en la competencia y en la unidad de mercado. En relación con este último apartado, la Memoria considera que no supone limitación del número o de la variedad de los operadores en el mercado; ni limitación de la capacidad de los operadores para competir ni reducción de los incentivos de los operadores para competir.

Desde el punto de vista presupuestario, la MAIN indica que la futura norma no tiene efectos sobre el presupuesto de los gastos públicos de la Administración de la Comunidad de Madrid. En relación con los ingresos, se efectúa un cálculo aproximativo de las cantidades que dejaría de ingresar en concepto de la *“tasa por servicios administrativos de ordenación y gestión del juego”* que cuantifica en 38.801,04 €.

Por otra parte, el artículo 26.3.e) de la Ley del Gobierno, exige la identificación de las cargas administrativas que conlleva la propuesta y su coste. En este sentido, se analizan las cargas derivadas para las empresas titulares de un salón de juego o local específico de apuestas que deseen trasladar la ubicación de su local para cumplir con las distancias y para su cálculo se tiene en cuenta el uso obligatorio de los medios electrónicos en estos procedimientos administrativos.

Asimismo, las memorias incluyen la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la Disposición adicional 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Así indican que el proyecto normativo, como refleja la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad en su informe que figura incorporado al expediente como documento 11, tiene carácter positivo, *“en la medida en que tiene como objetivo la seguridad y la salud de los potenciales usuarios de las actividades de juego y apuestas, especialmente para las personas más vulnerables como son los menores y adolescentes”*.

Consta asimismo en la Memoria el examen del impacto por razón de género en cumplimiento de la Ley del Gobierno (cfr. artículo 26.3.f)), no apreciándose impacto por razón de género. En relación con el impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, previsto por las Leyes 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid, la Memoria indica, de

acuerdo con lo indicado por el informe de la Dirección General de Igualdad de 10 de noviembre de 2021, que el impacto es nulo.

En relación con el análisis de los impactos, la MAIN considera que el proyecto de decreto tendrá un impacto social positivo al establecer medidas en beneficio de los ciudadanos en general y, en particular, de aquellos colectivos susceptibles de mayor protección como son los menores y *“personas que tienen prohibido el juego”*

También contemplan las memorias la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Se observa que se recogen las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas, o no, por el órgano proponente de la norma, con su correspondiente motivación, tal y como exige el artículo 2.2 del Real Decreto 931/2017. Esta inclusión *“refuerza la propuesta normativa y ofrece una valiosa información sobre la previsión del grado de aceptación que puede tener el proyecto”*, según la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo aprobada por el Consejo de Ministros el 11 de diciembre de 2009, de aplicación al presente expediente de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional primera del Real Decreto 931/2017.

La Memoria menciona, asimismo, la evaluación *ex post* de la norma exigida por el artículo 2.1 j) del Real Decreto 931/2017. En este sentido, se menciona que el decreto está incluido entre las normas cuyos resultados de aplicación se han de evaluar, de conformidad con el punto quinto del Acuerdo de 27 de diciembre de 2019, por el que se aprobó el Plan Normativo para el año 2020. Como se ha señalado anteriormente, el Plan Normativo de la XII Legislatura, regulado por el Decreto 52/2021, fue aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 10 de noviembre de 2021. Según el punto cuarto del citado acuerdo, *“la aprobación de este acuerdo deja sin efectos los Planes*

Anuales Normativos aprobados para los años 2018, 2019 y 2020”. Por tanto, la Memoria no puede hacer mención al Plan Anual Normativo de 2020 que ha quedado sin efecto, por lo que habrá de subsanarse este defecto.

5.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En cumplimiento de esta previsión han emitido informe la Dirección General de Igualdad para analizar el impacto de la norma proyectada en materia de género; la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad que indica que el proyecto tiene un impacto de carácter positivo en materia de familia, infancia y adolescencia y la Dirección General de Igualdad que indica que la norma proyectada tiene un impacto nulo en materia de orientación sexual, identidad o expresión de género.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 26.9 de la Ley del Gobierno y el artículo 26.3 a) del Decreto 191/2021, se ha emitido el informe de 19 de febrero de 2021 de Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior.

De igual modo, al amparo del artículo 28 de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid de la Comunidad de Madrid, se ha solicitado informe al Consejo de Consumo, cuya Comisión Permanente ha emitido informe favorable al proyecto de decreto con fecha 16 de noviembre de 2021 con la abstención de la representante de las organizaciones empresariales.

Además, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos Servicios emitan un dictamen con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se ha evacuado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid informe de 9 de febrero de 2022, formulando diversas observaciones, seis de ellas de carácter esencial. Algunas de estas observaciones han sido acogidas en el texto examinado, tal y como recoge la última MAIN.

También constan en el expediente remitido el informe de 5 de noviembre de 2021, emitido por el Consejo de Atención a la Infancia y Adolescencia de la Comunidad de Madrid, de conformidad con el artículo 7.1 de la Ley 18/1999, de 29 de abril, reguladora de los Consejos de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid.

De conformidad con lo establecido en la disposición adicional primera de la Ley 9/2018, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2019, prorrogados para 2021, vigente durante la tramitación del procedimiento (actual disposición adicional primera de la Ley 4/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2022), con fecha 10 de noviembre de 2021 ha emitido informe de impacto sobre los ingresos públicos de los Presupuestos de la Comunidad de Madrid la Dirección General de Tributos, en el sentido ya expuesto anteriormente.

De igual modo, y en base a la anterior normativa, ha emitido informe favorable al proyecto de decreto la Dirección General de Presupuestos, con fecha 10 de noviembre de 2021.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre, se han evacuado informes por las secretarías generales técnicas de las distintas consejerías. Así, consta en el expediente el informe de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 8 de noviembre de 2021, sin observaciones; de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, de 10 de noviembre de 2021, sin observaciones; de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Administración Local y Digitalización, de 12 de noviembre de 2021, sin observaciones; de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 12 de noviembre de 2021, sin observaciones; de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, de 13 de noviembre, sin observaciones; de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, de 14 de noviembre, con observaciones; de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 15 de noviembre de 2021; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, de 22 de noviembre de 2021, sin observaciones y, finalmente, informe de la Dirección General de Salud Pública, de 10 de noviembre de 2021, con observaciones.

En aplicación del artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, se ha unido al expediente informe de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma, de 27 de enero de 2022.

6.- El artículo 133.2 de la LPAC y el artículo 26.6 de la Ley del Gobierno, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, disponen que, sin perjuicio de la consulta previa, cuando la norma afecte a derechos o intereses legítimos de las

personas se publicará el texto en el portal web con objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar aportaciones adicionales de otras personas o entidades. También podrá recabarse la opinión de organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas afectadas por la norma.

Esta obligación aparece recogida también en el artículo 16.b) de la LTPCM.

Por Resolución de la Dirección General de Seguridad, Protección Civil y Formación, de 26 de noviembre de 2021 se sometió al trámite de audiencia e información pública mediante su publicación en el Portal de Transparencia de la página web institucional de la Comunidad de Madrid con plazo de alegaciones desde el 30 de noviembre hasta el 10 de diciembre de 2021. Según resulta del expediente administrativo, se han presentado 22 escritos de alegaciones formulados por las confederaciones empresariales, asociaciones empresariales, sindicatos y sociedades relacionados en el antecedente de hecho tercero.

La MAIN, tras resumir todos los escritos de alegaciones presentados, acepta algunas de las propuestas u observaciones formuladas y explica por qué se rechazan las otras.

CUARTA.- Cuestiones materiales.

Procede, a continuación, analizar el contenido de la norma proyectada en aquellos aspectos en los que sea necesario o conveniente considerar alguna cuestión de carácter jurídico. El texto del proyecto de decreto que examinamos es el cuarto de los elaborados por el centro directivo proponente, ya que se han ido acogiendo, en buena medida, según consta en la última MAIN que obra en el expediente, las observaciones jurídicas y de técnica normativa que se han ido formulando por los órganos preinformantes, así como algunas

de las alegaciones formuladas en el trámite de audiencia e información pública.

En primer lugar conviene advertir, como tuvo ocasión de señalar esta Comisión Jurídica Asesora en el Dictamen 176/21, de 20 de abril, en relación con la modificación operada en materia de Ordenación y Gestión del Juego por el proyecto de decreto *“por el que se modifican diferentes normas reglamentarias para la simplificación normativa y reducción de cargas administrativas”*, que habría sido mejor una nueva regulación completa de la materia de Juego y su normativa sectorial como recomiendan las directrices de técnica normativa nº 50 y 52, y no una modificación parcial y urgente, como la propuesta. El proyecto de decreto objeto de dictamen es el quinto de los remitidos a esta Comisión Jurídica Asesora en materia de juego y todos ellos se han solicitado siempre con carácter urgente.

Convendría efectuar una regulación completa y reposada de toda la normativa en materia de juego y no aprobar continuamente nuevas modificaciones parciales, todas ellas tramitadas con carácter urgente, en una materia compleja y gran relevancia social, como se pone de manifiesto en el proyecto de decreto que se pretende aprobar.

En este sentido resulta contrario al principio de seguridad jurídica y a la técnica normativa más básica que los requisitos que se exigen para la autorización de apertura y funcionamiento de locales específicos de apuestas y salones de juego se recojan en artículos de diferentes normas, como sucede, por ejemplo, con los certificados de medición de distancias que deben exigirse para los salones de juego y locales específicos de apuestas, como luego se expondrá.

En relación con el título, *“Planificación de establecimientos de juego en la Comunidad de Madrid”*, hay que tener en cuenta que, de conformidad con el artículo 7.1 de la Ley 6/2001, son

establecimientos de juego los casinos de juego, los establecimientos de juegos colectivos de dinero y azar (bingos), los salones recreativos, los salones de juego y los locales de apuestas. Sin embargo, quedan fuera del objeto del proyecto de decreto los dos primeros. Los casinos de juego porque su planificación se realizó mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 5 de julio de 2001, que determinó su número y distribución geográfica y los establecimientos de juegos colectivos de dinero y azar, según resulta de la parte expositiva, porque se estima innecesaria su planificación *“dada su evolución y constante decrecimiento y teniendo en cuenta además que este tipo de establecimientos no ha generado preocupación social, ni ha distorsionado el funcionamiento del mercado”*.

La directriz 7 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa (en adelante, Acuerdo de 22 de julio de 2005) establece que el nombre de la disposición deberá reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición.

En el presente caso, el título de la disposición no se corresponde propiamente con su objeto al ser más amplio pues hace referencia a todos los establecimientos de juego y no únicamente a los salones de juego y a los locales de apuestas, que es el objeto del proyecto de decreto.

Por otro lado, el proyecto de decreto contiene otras disposiciones en materia de juego que no son propiamente de planificación, relativas a otros establecimientos de juego como los juegos colectivos de dinero y azar o modifican los reglamentos técnicos de otros juegos, como es el caso de las apuestas hípcas.

Por tanto, debería modificarse el nombre de la norma proyectada para adecuarse exactamente a su contenido.

La parte expositiva, como hemos detallado en los antecedentes de hecho de este dictamen, cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la directriz 12 del Acuerdo de 22 de julio de 2005). De esta manera describe, en primer lugar, la finalidad de la norma, hace mención a los antecedentes normativos e incluye también las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Resulta, sin embargo, algo extensa. Debe recordarse que, de acuerdo con la citada directriz, la parte expositiva *“resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto”* y *se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias y otras análogas”*. En este sentido, se observa que la parte expositiva del proyecto de decreto reproduce literalmente el apartado de la MAIN relativo a la oportunidad de la propuesta. Se incorpora así a la parte expositiva un texto que, si bien resulta adecuado en la MAIN para justificar la necesidad y oportunidad de la norma, resulta muy extenso como parte expositiva del proyecto de decreto.

Asimismo, justifica la adecuación de la norma proyectada a los principios de necesidad, eficacia, seguridad jurídica, proporcionalidad, transparencia y eficiencia. En relación con el principio de transparencia, la parte expositiva indica que, en aplicación de dicho principio, *“una vez aprobada la propuesta, será objeto de publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y en el Portal de Transparencia”*.

Esta justificación del principio de transparencia debe eliminarse porque la publicación de las normas en el boletín oficial correspondiente se deriva del principio constitucional de publicidad de las normas, consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución Española.

La publicidad de la norma es un requisito esencial para su entrada en vigor, como así se establece en el artículo 2 del Código

Civil, sin que pueda invocarse como justificante de su publicación, el principio de transparencia.

La parte expositiva menciona también los trámites realizados debiendo recordar que, de acuerdo con la directriz 13, deben destacarse los aspectos más relevantes de la tramitación y principales informes evacuados, sin resultar necesario citar todos los informes emitidos en la tramitación de la norma.

En relación con la fórmula promulgatoria, recoge de manera adecuada la referencia al dictamen de este órgano consultivo, si bien, sería recomendable suprimir de dicha fórmula la referencia a Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración, que, sin embargo, habría de incorporarse en algún párrafo previo de la parte expositiva, según concretan las directrices 12 y 16.

El artículo 1, con el título objeto y ámbito de aplicación, determina el objeto del proyecto de decreto, la planificación de los establecimientos de juego y su ámbito de aplicación, en el territorio de la Comunidad de Madrid. Ahora bien, el apartado 2 resulta contradictorio con el apartado 1 al restringir el objeto del proyecto de decreto a los salones de juego y a los locales específicos de apuestas de la Comunidad de Madrid y no a todos los establecimientos de juego que aparecen relacionados en el artículo 7.1 de la Ley 6/2001.

De acuerdo con el artículo 10 de la Ley 6/2001, son salones de juego los establecimientos destinados a la explotación de máquinas recreativas con premio programado, en las condiciones y con los requisitos que se establezcan reglamentariamente.

Según el artículo 12 de la Ley 6/2001, son locales de apuestas aquellos establecimientos en los que se desarrolla una actividad de juego en la que se arriesga una cantidad económicamente

determinada sobre los resultados de un acontecimiento deportivo o de otra índole de desenlace incierto.

El título III del Reglamento de Apuestas, con la denominación “de los locales de apuestas e instalaciones auxiliares” distingue los conceptos de “*locales específicos de apuestas*” y “*otros locales de apuestas*”. Los primeros aparecen regulados en el artículo 34 del Reglamento de Apuestas que los define como aquellos locales destinados a la comercialización de apuestas que únicamente pueden ser explotados y gestionados por una empresa autorizada para la organización y comercialización de apuestas. Los segundos se definen en el artículo 35 del Reglamento de Apuestas al decir que “*tienen la consideración de locales de apuestas, a efectos del presente Reglamento, los salones de juego, los establecimientos de juegos colectivos de dinero y azar y los casinos debidamente autorizados*”.

Delimitado por tanto el ámbito de aplicación de la planificación proyectada a los salones de juego y los locales específicos de apuestas, procede examinar las medidas de planificación adoptadas que se traducen fundamentalmente en el establecimiento de un límite en el número anual de autorizaciones de apertura y funcionamiento de estos dos tipos de establecimientos de juego, la delimitación de unas zonas de alta concentración en las que no será posible la obtención de autorización de apertura y funcionamiento de estos establecimientos de juegos, la regulación de la zona de protección que hace referencia a los establecimientos de juego que se encuentran a menos de 100 metros de distancia de centros educativos de enseñanza no universitaria y, por último, la fijación de una distancia mínima entre estos establecimientos de juego. Todas estas medidas, con la excepción de los salones de juego y locales específicos de apuestas situados en una zona de especial protección, se aplicarán a partir de la entrada en vigor del decreto y no afectan a las autorizaciones de

salones de juego y locales específicos de apuestas vigentes. En el caso de las zonas de especial protección, resulta de aplicación la disposición transitoria sexta del Decreto 42/2019, de 14 de mayo, por el que se modifica el Decreto 106/2006, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Apuestas, y el Decreto 73/2009, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Juego de la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 42/2019).

Tanto los salones de juego como los locales específicos de apuestas requieren autorización de funcionamiento de la Administración para su apertura, autorizaciones que regulan, respectivamente, en el artículo 62 del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Juego de la Comunidad de Madrid y en el artículo 34 bis del Reglamento de Apuestas de la Comunidad de Madrid. Ambas normas no establecen límite al número de autorizaciones que se pueden conceder. El proyecto de decreto que se somete a dictamen pretende planificar, teniendo en cuenta el número de autorizaciones de funcionamiento actualmente vigentes de estos dos tipos de establecimientos de juego, el número de autorizaciones que, a partir de la entrada en vigor del decreto, podrán concederse anualmente.

Sobre la imposición de un límite a las autorizaciones de este tipo de establecimientos ya se pronunció esta Comisión Jurídica Asesora en sus dictámenes 59/20, de 13 de febrero y 561/21, de 2 de noviembre. Así, según el primero de los dictámenes citados:

«La adopción de esta medida se ajusta, según la parte expositiva al objetivo perseguido por el proyecto de decreto que, como hemos expuesto, pretende preservar la futura planificación sobre el juego y casas de apuestas y locales de conformidad con el Plan de Acción sobre Adicciones 2018-2020, aprobado por la Conferencia

Sectorial de Sanidad, a los menores y personas de especial vulnerabilidad al juego.

Sin embargo, es preciso en este punto partir del artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, a cuyo tenor “1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica”.

En el mismo sentido, el artículo 4.1 de la LRJSP determina que “1. Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Asimismo deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos”. Con relación a las licencias municipales u otro medio de control preventivo, se pronuncia en el mismo sentido el art. 84 bis de la Ley 7/1985, de 2

de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, añadido por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

El principio de necesidad y proporcionalidad ha sido objeto de numerosas sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en materia de libertades de establecimiento y de circulación. A tenor de dicha jurisprudencia, mediando una razón imperiosa de interés general, la proporcionalidad de una medida consistirá en que sea adecuada al objetivo de que se trate (idoneidad) y que no vaya más allá de lo necesario para lograrlo (mínima restricción). A ello debe añadirse que la medida debe perseguir el objetivo invocado de forma coherente y sistemática (entre otras muchas, Sentencias de 16 de abril de 2015, Comisión/Alemania, C-591/13, apdo. 63, de 23 de diciembre de 2015, Gebhart Hiebler, C-239/14, apdo. 65, o de 11 de junio de 2015, Berlington Hungary, C-98/14, apdo. 64)».

De acuerdo con la anterior doctrina, deben examinarse las medidas de planificación adoptadas en el proyecto de decreto y la justificación de las mismas contenida en la MAIN.

El artículo 2 del proyecto de decreto establece como límite anual para las nuevas autorizaciones de apertura y funcionamiento de salones de juego y locales específicos de apuestas que estas no superen el uno por ciento del número de autorizaciones vigentes a 31 de diciembre del año anterior, de cada uno de los tipos de establecimientos de juego. Además, no se podrá conceder más de una autorización de apertura y funcionamiento por localidad, salvo en el municipio de Madrid, donde se podrán conocer hasta un máximo de dos.

En relación con el porcentaje de crecimiento anual y las nuevas autorizaciones de apertura y funcionamiento convendría aclarar si este porcentaje es común para los salones de juego y locales

específicos de apuestas o se aplica por separado, de suerte que todos los años crecerán estos dos tipos de establecimientos de juego.

Si bien de la lectura del primer párrafo de artículo 2.1 podría interpretarse esta segunda opción al establecer que el crecimiento anual *“no excederá del uno por ciento del número de autorizaciones vigentes a 31 de diciembre del anterior de cada uno de los tipos de establecimientos de juegos incluidos en el ámbito de aplicación”*, el párrafo tercero del artículo 2.1, en cambio, no hace distinción entre ambos grupos de establecimientos de juego y dispone lo siguiente:

“En todo caso, no se podrá conceder más de una autorización de apertura y funcionamiento por localidad, excepto en el municipio de Madrid que se podrán conceder hasta un máximo de dos, a excepción de lo dispuesto en el artículo 4”.

Así, si entendiéramos que el límite de crecimiento anual se aplica a cada uno de estos dos tipos de establecimientos de juego, el número de autorizaciones de apertura y funcionamiento serían 2 por localidad y, en el caso del municipio de Madrid de 4.

Esta medida de limitación del crecimiento anual de este tipo de establecimientos se acompaña de dos excepciones y una prohibición de transmisión inter vivos de las autorizaciones de salones de juego concedidas en aplicación del porcentaje de crecimiento en los cinco años siguientes a la autorización.

En relación con esta prohibición de transmisión de estas autorizaciones, el informe de la Abogacía General consideró que debía justificarse mejor los motivos de esta limitación, lo que se hace en la MAIN al señalar que la medida se adopta para evitar acciones especulativas y que se concedan autorizaciones para salones de juego que no van a ser objeto de explotación por las empresas solicitantes,

sino que se van a transmitir. La adopción de esta medida no es necesaria para el caso de los locales específicos de apuestas, pues en su normativa está prevista la transmisión de la autorización para la organización y comercialización de las apuestas, pero no contempla la posibilidad de transmisión de la autorización de funcionamiento de los locales específicos de apuestas, como sí hace el artículo 65 del Reglamento de máquinas recreativas y de juego.

No tienen la consideración de nuevas autorizaciones de apertura y funcionamiento de este tipo de establecimientos y, por tanto, se exceptúan del límite anual, las autorizaciones vigentes que se trasladen de acuerdo con el artículo 7, así como las sucesivas autorizaciones de los locales específicos de apuestas que sean consecuencia de las renovaciones sucesivas de la autorización para la organización y comercialización de apuestas de la empresa titular de los mismos.

Estas excepciones suponen que los actuales titulares de autorizaciones de funcionamiento vigentes de locales específicos de apuestas, no se verán afectados por las medidas que se adoptan en la norma proyectada y ello, aunque se trate de establecimientos situados en una zona de alta concentración de las definidas en el artículo 4.

Desde el punto de vista sistemático, sería aconsejable que estas excepciones fueran objeto de un artículo separado, y después del artículo 4.

El artículo 3, en relación con estas nuevas solicitudes de apertura y funcionamiento que acceden por el porcentaje de crecimiento anual, parece establecer, además de los requisitos previstos en sus respectivos reglamentos, artículo 62 del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Juego, para los salones de juego y artículo 34 bis del Reglamento de Apuestas, para los locales específicos de apuestas, nuevos requisitos.

En realidad, los apartados a), b) y c) no son propiamente requisitos de la solicitud de autorización, sino reglas para la tramitación de estos procedimientos, a saber, cada empresa comercializadora de estos tipos de juego podrá formular una sola solicitud; que entre las empresas solicitantes no puede haber vinculación societaria alguna, de acuerdo con el artículo 18 de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades y, por último, que la licencia de apertura y funcionamiento del establecimiento, exigida por los artículos 34 bis.2.b) para el Reglamento de Apuestas y 62.2.b) para el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Juego, se acompañe con la solicitud de autorización para que “*se admita a trámite*”.

Hay que tener en cuenta que, frente al apartado 3.1.b) del proyecto de decreto que examinamos y del artículo 34 bis del Reglamento de Apuestas hablan de “*licencia municipal de apertura y funcionamiento*” el artículo 62.2 b) del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Juego exige “*copia compulsada de la licencia municipal de apertura y funcionamiento ...*”.

Convendría armonizar la exigencia de este requisito, especialmente en el caso de que, como se ha apuntado anteriormente, el crecimiento anual de estas solicitudes de nuevas autorizaciones de apertura y funcionamiento fuera común y concurrieran para una misma nueva autorización tanto salones de juego como locales específicos de apuestas, toda vez que, de conformidad con el artículo 2.2 “*las solicitudes se resolverán por estricto orden de entrada en el registro...*”. No resulta consecuente, en caso de concurrencia de ambos tipos de establecimientos que a unos se les exija la licencia (se entiende que copia simple) y a los otros copia compulsada.

Dentro de las medidas de planificación, el proyecto de decreto, en su artículo 4, define unas zonas denominadas de “*alta concentración*”

en las que no será posible autorizar la apertura y funcionamiento ni de salones de juego ni de locales específicos de apuestas.

Para determinar cuándo una zona es de “*alta concentración*” se atiende al número de establecimientos con autorización en vigor para la comercialización de apuestas en los distintos distritos de la ciudad de Madrid o en el resto de municipios de la Comunidad de Madrid de más de cien mil habitantes. Llama la atención que, a diferencia del artículo 2 en el que se atiende al número de establecimientos con autorización de salones de juego y al número de establecimientos con autorización de locales específicos de apuestas, para la definición de las zonas de alta concentración se atiende únicamente a los establecimientos autorizados para la comercialización de apuestas, considerándose zona de alta concentración cuando la ratio sea superior a 1,17 por cada diez mil habitantes, en el caso de los distritos de Madrid capital y más de 10 establecimientos con autorización en vigor en el caso de los municipios de más de cien mil habitantes.

Este diferente criterio, puesto de manifiesto por el informe de la Abogacía General, aparece justificado en la MAIN donde se explica que estos establecimientos puede ser casinos, bingos, salones de juego o locales específicos de apuestas, ya que todos ellos pueden tener autorización para la comercialización de apuestas, siendo esta actividad donde se ha producido una excesiva oferta de juego.

El artículo 5 tiene por objeto las zonas de especial protección, que las define como “*aquellas en las que exista un salón de juego o local específico de apuestas con autorización de apertura y funcionamiento en vigor, situado a una distancia a pie o poligonal inferior a 100 metros de cualquier de los accesos de entrada a centros educativos de enseñanza no universitaria, a excepción de los centros de educación de personas adultas (...)*”.

Definición que no resulta correcta, porque la especificidad de la zona de especial protección es consecuencia de la existencia de un centro educativo de enseñanza no universitaria (donde exista una gran afluencia de menores cuyos intereses deben ser protegidos) y no que exista un salón de juego o local específico de apuestas con autorización de apertura y funcionamiento en vigor. En realidad, debería definirse como zona de especial protección la regulada en los artículos 34.10 del Reglamento de Apuestas, y en el artículo 60.8 del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Juego.

Es preciso tener en cuenta que como medida de planificación de este tipo de establecimientos de juego se adoptó por el Decreto 42/2019, de 14 de mayo, que modificó, tanto el Reglamento de Apuestas, como el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Juego para prohibir las autorizaciones de apertura y funcionamiento de los locales específicos de apuestas y de los salones de juego a locales situados a una distancia a pie o poligonal inferior a 100 metros de los accesos de entrada a centros educativos de enseñanza no universitaria.

A partir de la entrada en vigor de dicha norma, 18 de mayo de 2019, no es posible la autorización de apertura y funcionamiento a menos de 100 metros de los centros educativos de enseñanza no universitaria y se estableció un régimen de derecho transitorio para las autorizaciones de apertura y funcionamiento que en ese momento estaban en vigor, de manera que de forma paulatina vayan desapareciendo los salones de juego y locales de apuestas situados a menos de 100 metros de centros educativos de enseñanza no universitaria. Dicho régimen transitorio no puede verse alterado por el proyecto de decreto sometido a consulta que, en ningún caso, puede considerarse como una derogación del mismo, como han sugerido

algunos de los escritos de alegaciones presentados en el trámite de audiencia e información pública.

Del mismo modo, en el caso de apertura de un nuevo centro educativo de enseñanza no universitaria, con excepción de los centros de educación de personas adultas, los salones de juego o locales específicos de apuestas situados a menor distancia de la señalada en dichos preceptos se verán afectados por esta normativa como prevé la disposición transitoria sexta del Decreto 42/2019 al establecer que *“el salón de juego o local de apuestas dispondrá de un máximo de diez años desde dicha apertura para el cumplimiento de la distancia mínima establecida”*.

En estas zonas de protección especial, los salones de juego y locales específicos de apuestas deben contar en cada una de las puertas de acceso con la presencia de una persona que realice las funciones de control de admisión o, en su caso, un sistema técnico de control de accesos homologado con barreras físicas que impidan la entrada y cuya apertura solo pueda ser activada por dicha persona responsable del control de admisión, previa identificación y registro del usuario.

El artículo 6 introduce una nueva medida de planificación que consiste en la fijación de una distancia mínima de 300 metros entre salones de juego y locales específicos de apuestas con estos otros establecimientos de juego de estos mismos tipos.

Conviene advertir que el título de este artículo no se corresponde con su contenido porque, como se ha advertido anteriormente, establecimientos de juego son también los casinos (y sus salas apéndice), los establecimientos de juegos colectivos de dinero y azar (bingos), los salones recreativos y de juego y los locales de apuestas. El contenido del artículo 6.1 es claro al restringir esta norma sobre

distancia mínima a los salones de juego y locales específicos de apuestas, por esta razón debe modificarse el título del artículo 6.

A diferencia de la modificación operada por el Decreto 42/2019 que, con la regulación de un régimen transitorio, pretende que una vez transcurridos los años previstos en dicha norma, no exista ningún salón de juego o local de apuestas a menos de 100 metros de un centro educativo de enseñanza no universitaria, el artículo 6 salva de su aplicación a las autorizaciones de salones de juego y locales específicos de juego actualmente vigentes que, aunque estén situados a una distancia inferior a 300 metros de otros salones de juego o locales específicos de apuestas, podrán subsistir en las sucesivas renovaciones de la autorización, en el caso de los salones de juego y en las sucesivas autorizaciones de locales específicos de apuestas, siempre que sea para la misma empresa comercializadora de apuestas.

No obstante, al tratarse del mantenimiento de una situación excepcional, el artículo 6.5 prevé una nueva limitación a este régimen de autorizaciones de apertura y funcionamiento, como es la prohibición de transmisión inter vivos de *“las autorizaciones de apertura y funcionamiento de los salones de juego que se encuentren ubicados a menos de 300 metros de cualquier otro salón de juego o local específico de apuestas”*, lo que resulta justificado en la MAIN, *“al objeto de impedir que se siga manteniendo la concentración de locales”*.

El apartado 4 del artículo 6 prevé que la acreditación de no hallarse incurso en esta limitación se efectuará *“mediante certificado emitido por técnico competente, que acredite la distancia existente entre las puertas de entrada al salón de juego o local específico de apuestas y las puertas de entrada del local de juego más cercano de cualquiera de estos dos tipos, con especificación de los locales afectados y del método utilizado en la medición”*.

Se observa que en la modificación del Reglamento de Apuestas operada por la norma proyectada no se cambia la redacción del actual artículo 34 bis 2, relativo a la documentación que ha de presentarse con la solicitud de autorización de local específico de apuestas y en la que habría de haberse incluido un nuevo apartado que haga referencia al certificado emitido por técnico competente, que acredite la distancia existente entre las puertas de entrada al local específico de apuestas y las puertas de entrada del local de juego más cercano de cualquiera de estos dos tipos, con especificación de los locales afectados y del método utilizado en la medición.

La misma precisión debe realizarse en relación con la disposición final cuarta y la modificación del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Juego, que no introduce cambio alguno el artículo 62.2 relativo a la documentación que se habrá de adjuntar con la solicitud de autorización y en la que debería figurar certificado emitido por técnico competente, que acredite la distancia existente entre las puertas de entrada al salón de juego y las puertas de entrada del local de juego más cercano de cualquiera de estos dos tipos, con especificación de los locales afectados y del método utilizado en la medición.

Además, se observa que este último artículo tampoco exige el certificado que acredite la distancia del local con un centro educativo de enseñanza no universitaria, como sí exige el artículo 34 bis del Reglamento de Apuestas.

El artículo 7, bajo el título *“traslados de ubicación”* regula la posibilidad de que aquellos salones de juego y locales específicos de apuestas que se encuentren en una zona de especial protección, esto es, a menos de 100 metros de un centro educativo de enseñanza no universitaria, a los que se refiere el artículo 5, o bien a menos de 300 metros de distancia de otro salón de juego o local específico de apuestas, de los previstos en el artículo 6, puedan trasladarse de

ubicación, sin que dicho traslado pueda considerarse como una nueva solicitud de autorización de apertura y funcionamiento. Este traslado conlleva el cierre del anterior establecimiento de juego afectado por dichos preceptos.

En el apartado 2 de este precepto, relativo a los requisitos de solicitud de traslado resulta algo confuso, pues junto con la solicitud de traslado se exige también *“solicitud de autorización de apertura y funcionamiento del establecimiento en el nuevo emplazamiento”*, que ha de acompañarse de la documentación exigida en los reglamentos sectoriales de aplicación y una declaración responsable *“en la que manifieste el cumplimiento de los requisitos exigidos para el traslado de ubicación”*.

En realidad la solicitud de traslado, en cuanto supone el cambio de un lugar a otro, no exige más que el solicitante se identifique como titular de una autorización de apertura y funcionamiento de un salón de juego o local específico de apuestas vigente, afectado por uno de los supuestos previstos en el artículo 5 o en el artículo 6, e indique la ubicación del local donde pretende establecerse y adjuntar la documentación requerida por el artículo 34.bis.2 del Reglamento de Apuestas para los locales específicos de apuestas y el artículo 62.2 del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Juego, para los salones de juego. En cuanto a la exigencia de una declaración responsable *“en la que manifieste el cumplimiento de los requisitos exigidos para el traslado de ubicación”*, parece innecesaria porque la Administración dispone de todos los datos para comprobar el cumplimiento de estos requisitos que no son otros de que se trate de una autorización de apertura y funcionamiento para salón de juego o local específico de apuestas, vigente y que se encuentre en una zona de especial protección (artículo 5) o a menos de 300 metros de otro salón de juego o local específico de apuestas.

El artículo 7.3 del proyecto de decreto prevé que, concedida la autorización de apertura y funcionamiento para la nueva ubicación, perderá su vigencia la autorización del antiguo establecimiento, debiendo proceder a su cierre definitivo. De acuerdo con este precepto, deberían modificarse también el artículo 34 bis 4 del Reglamento de Apuestas y el artículo 66 del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Juego, que regulan las causas de extinción de la autorización de funcionamiento, para que se incluya esta nueva causa.

En el apartado 4 del artículo 7 del proyecto de decreto se contempla la posibilidad de que una vez caducada la autorización de funcionamiento del salón de juego o local específico de apuestas que se traslada, pueda este continuar transitoriamente en funcionamiento hasta tanto se conceda la nueva autorización y en todo caso hasta un máximo de tres meses desde la presentación de la solicitud. La anterior previsión no tiene ninguna justificación y supone una excepción al plazo de vigencia de las autorizaciones de funcionamiento, por lo que deberían motivarse las razones que explique esta situación excepcional.

Junto con las medidas expuestas todas ellas relativas a las autorizaciones de funcionamiento, el artículo 8, incluye e “*otras medidas planificadoras*”, en las que se establece, en primer lugar, que en los salones de juego y en los locales específicos de apuestas no se permitirá el uso de tarjetas bancarias de crédito para participar en los juegos y apuestas; la prohibición de ofrecer consumiciones gratuitas o a un precio inferior al de mercado, ni ofertar juego gratuito o a un precio inferior al establecido, mediante la entrega de cualquier medio para la participación en los juegos y apuestas, ni la entrega de bonos de captación de clientes y, finalmente, la prohibición de utilizar la denominación de casino de juego o cualquier otra que incorpore la palabra “*casino*” en su nombre comercial. Se trata de disposiciones que, más que propiamente de planificación, podrían incluirse en su

correspondiente norma reguladora, ya sea en el Reglamento de Apuestas o en el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Juego. Lo mismo cabe decir del artículo 9 sobre la rotulación exterior.

En relación con la prohibición de utilización tarjetas bancarias de crédito para participar en los juegos y apuestas, el informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior formuló una observación de carácter esencial al considerar que esta prohibición fomenta de alguna manera la utilización de medios de pago en efectivo, lo que vulneraría el espíritu y finalidad de la Ley 7/2012, de 29 de octubre, de modificación de la normativa tributaria y presupuestaria y de adecuación de la normativa financiera para la intensificación de las actuaciones en la prevención y lucha contra el fraude y considera que la MAIN debe justificar las razones por las que debe prevalecer la prohibición del uso de tarjetas de crédito.

En respuesta a esta observación, la última versión de la MAIN recoge que con esta medida se pretende prevenir la incitación a un gasto excesivo en el juego, evitando el endeudamiento excesivo de los usuarios impidiendo que se pueda jugar mediante crédito y añade que la limitación obedece a una razón de interés general como medida de protección a los usuarios y que pretende favorecer una práctica de juego, moderada, responsable, consciente y no impulsivo. Según la MAIN, no es posible considerar indiscriminada esta medida para cualquier usuario, sea o no intensivo, como manifiesta el informe de la Abogacía General, porque el ámbito de aplicación del proyecto de decreto son los locales donde se practica el juego presencial, en el que el jugador no está identificado, al ser un juego anónimo, desconociéndose por los empleados de los establecimientos no solo el perfil del usuario sino su nivel de gasto. Indica también la MAIN cómo la prohibición de uso de las tarjetas de crédito se ha adoptado en otras comunidades autónomas como la del País Vasco, mediante la Orden

de 25 de enero de 2021, por la que se regula el uso de tarjetas de bancarias o dispositivos similares en actividades de juego y en el Principado de Asturias por el Decreto 5/2021, de 12 de febrero, por el que se establecen restricciones y criterios por las que se regirá la concesión de autorizaciones en materia de juegos y apuestas en el Principado de Asturias.

A juicio de este órgano consultivo la anterior justificación es insuficiente y pone de manifiesto, incluso, el carácter indiscriminado de la medida al reconocer que se adopta para todos los jugadores tengan o no, la condición de intensivos. Si bien la finalidad de la norma puede ser loable y comprensible, ha de respetar también el espíritu y finalidad de la Ley 7/2012 que indica en su preámbulo como necesaria la adopción de medidas dirigidas a limitar la utilización del efectivo como medio de pago.

Además, debe advertirse que junto con las tarjetas de débito y de crédito se han comercializado las tarjetas mixtas o duales que combinan estas dos formas de pago.

Por otro lado, tampoco puede invocarse la mención a la normativa de otras comunidades autónomas porque estas disposiciones son diferentes a la norma que se pretende aprobar.

En este sentido, la Orden de 25 de enero de 2021 del País Vasco tiene un objeto muy específico, la regulación de los requisitos para la autorización del uso de tarjetas de pago bancarias u otros dispositivos similares en actividades de juego para la adquisición de tarjetas o soportes físicos o electrónicos de pago para su uso en máquinas de juego de tipo B ubicadas en salones de juego y locales de bingo. En concreto, regula las máquinas de cambio de monedas, pagos de premios y gestión de tickets que incorporan un sistema de pago mediante tarjeta bancaria que admiten solo operaciones de pago a

débito, sin que se puedan utilizar tarjetas o dispositivos de crédito o duales.

Asimismo, la normativa del Principado de Asturias tampoco se puede alegar como causa de justificación porque no hace referencia alguna al pago de juegos con tarjeta de crédito, limitándose a prohibir la instalación y funcionamiento de cajeros automáticos de entidades financieras en los establecimientos de juego y apuestas y que los operadores de juego no puedan conceder préstamos ni cualquier otra medida de crédito o asistencia financiera a los participantes, ni publicitar dichos servicios, lo que también resulta prohibido para los salones de juego y locales específicos de apuestas en la Comunidad de Madrid.

En consecuencia, no es posible la prohibición indiscriminada de utilización como medio de pago en los juegos y apuestas comercializados en los salones de juego y locales específicos de apuestas del uso de tarjetas bancarias de crédito,

Esta consideración es esencial.

El artículo 10, con el título de requisitos adicionales para la renovación de autorizaciones de salones de juego y de nuevas autorizaciones de locales específicos de apuestas, vuelve al régimen de las autorizaciones de funcionamiento y, en concreto a la renovación o, en su caso, nueva autorización, para las autorizaciones actualmente vigentes. Para una mejor sistemática debería colocarse este precepto después del artículo 7, relativos a los traslados de ubicación.

Este precepto introduce como novedad que en los casos de renovación de las autorizaciones de funcionamiento de salones de juego o de los locales específicos de apuestas, además del cumplimiento de todos los requisitos requeridos en su normativa, es

necesario que la empresa titular del establecimiento no haya sido sancionada por la comisión de dos infracciones de la Ley 6/2001, consistentes en permitir el acceso a dichos establecimientos o la práctica del juego a los menores de edad y a las personas que lo tienen prohibido.

Algún órgano preinformante ha señalado, en relación con este precepto, que con esta disposición el proyecto de decreto podría ser más restrictivo que la Ley 6/2001 en su artículo 19.2 que prohíbe que puedan ser titulares de las autorizaciones necesarias para la práctica y organización de los juegos y apuestas regulados en dicha ley, las personas físicas, así como las personas jurídicas en las que figuren como socios o como directivos o administradores personas que se encuentren en la situación de:

“d) Haber sido sancionados mediante resolución firme por tres o más infracciones muy graves en los últimos dos años por incumplimiento de la normativa de Juego, o por tres o más infracciones graves de la normativa tributaria en el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los impuestos específicos de la Comunidad de Madrid sobre el juego”.

También algunas de las entidades interesadas han alegado que podría considerarse una sanción encubierta.

A juicio de esta Comisión Jurídica Asesora, esta disposición que inicialmente podría parecer contraria a lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley 6/2001, debe analizarse en el contexto de la situación excepcional que la propia norma atribuye a los salones de juego y locales de apuestas actualmente vigentes en los artículos 2.2, 2.4, 6.2 del proyecto de decreto, que les permite continuar con su actividad a pesar de haber limitado el crecimiento anual de las autorizaciones, de encontrarse en zonas de alta concentración o a una distancia inferior a 300 metros de otro establecimiento de juego de estas características.

En este sentido, no resulta excesivo que a estos establecimientos de juego que se les exceptiona de la normas de planificación del proyecto de decreto, se les condicione la obtención de las sucesivas autorizaciones, además de a los requisitos exigidos normalmente, a que sea necesario que la empresa titular del establecimiento no haya sido sancionada por la comisión de dos infracciones de la Ley 6/2001, consistentes en permitir el acceso a dichos establecimientos o la práctica del juego a los menores de edad y a las personas que lo tienen prohibido.

El régimen de las renovaciones de las autorizaciones de funcionamiento de salones de juego se regula en el artículo 62.6 del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Juego que dispone que las autorizaciones, concedidas por un período de diez años, serán renovables por períodos sucesivos de igual duración, *“siempre que se cumplan los requisitos exigidos por la normativa vigente en el momento de la renovación”*, por lo que es posible la inclusión de nuevos requisitos como el propuesto.

En la redacción actual de la Ley 6/2001 está tipificada como infracción grave en el artículo 29 d) la conducta consistente en *“permitir el acceso al juego de las personas que lo tengan prohibido en virtud de la presente Ley y de las normas que la desarrollen”*, si bien en el proyecto de ley de medidas urgentes para el impulso de la actividad económica y la modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid se modifica la Ley 6/2001 y se tipifica como infracción muy grave en el artículo 28 q): *“permitir el acceso a los establecimientos de juego y apuestas, así como permitir la práctica del juego, a los menores de edad y a las personas que lo tienen prohibido en virtud de la presente ley y de las normas que la desarrollen”*.

En cualquier caso, aunque la redacción actual expresamente no tipifique expresamente como infracción el permitir el acceso al juego a

los menores, es preciso tener en cuenta que el artículo 24 de la Ley 6/2001 prohíbe a los menores jugar, al establecer que *“los menores de edad y los incapacitados legalmente no podrán practicar ningún juego de suerte, envite y azar, usar máquinas de juego con premio, ni participar en ningún género de apuestas”*, por lo que permitir jugar a un menor estaría tipificado como infracción en el actual artículo 29 d) de la Ley 6/2001.

De las tres disposiciones transitorias, las dos primeras se refieren a los salones de juegos y locales específicos de apuestas y el tiempo en que habrán de adaptarse las medidas impuesta por el proyecto de decreto en materia control de admisión para estos dos tipos de establecimientos que se encuentran en zona de especial protección y el plazo de adaptación de las medidas establecidas sobre la rotulación exterior.

Sin embargo, la tercera se dirige a los establecimientos de juegos colectivos de dinero y azar, a los que el proyecto de decreto impone, en virtud de la modificación que realiza la disposición final segunda al Reglamento de los Juegos Colectivos de Dinero y Azar, la obligación de disponer de un servicio de control de admisión, de cuantos usuarios acudan a un establecimiento de este tipo, así como del registro de los mismos. No se trata de una medida de planificación, pues la parte expositiva a excluido expresamente a este tipo de establecimientos de la planificación que regula el proyecto de decreto

La disposición final primera modifica los artículos 14 y 17 del Reglamento por el que se regulan las Apuestas Hípicas en la Comunidad de Madrid.

En relación con el artículo 14, se añade un nuevo párrafo al apartado 5 del artículo con un contenido muy similar al artículo 14.6 que fue anulado por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de

Madrid de 16 de octubre de 2012 (recurso 1019/2011) *“por invadir competencias que corresponden al Estado”*.

El nuevo precepto dice:

“Las empresas autorizadas para la organización y comercialización de apuestas hípcas podrán celebrar acuerdos con otras entidades fuera de la Comunidad de Madrid a fin de permitir la participación en masa común del fondo repartible correspondiente a cada modalidad de apuesta, previa autorización del órgano competente en materia de ordenación y gestión del juego. En tales casos, las apuestas hípcas que se formalicen en territorio de la Comunidad de Madrid deberán cumplir las prescripciones establecidas en este Reglamento y la normativa tributaria que sea de aplicación”.

Formulada observación de carácter esencial por el informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior en relación con la modificación propuesta, a la vista de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de 16 de octubre de 2012, el proyecto de decreto mantiene el artículo cuestionado por la Abogacía General y la MAIN pone de manifiesto que el Tribunal Constitucional en su Sentencia 35/2012, de 15 de marzo, *“declaró la inconstitucionalidad de la disposición adicional vigésima de la Ley estatal 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, el carácter supraautonómico de una actividad, pero inferior al ámbito nacional no impide el ejercicio de competencias autonómicas siempre que permita establecer un punto de conexión que permita dicho ejercicio, sea posible el fraccionamiento de la actuación pública ejercida sobre la actividad de que se trate y dicha actuación se pueda ejercer mediante mecanismos de cooperación o coordinación”*.

Según la MAIN, el Tribunal Constitucional dictó la Sentencia 35/2012, de 15 de marzo, en la que declaró la inconstitucionalidad de

la citada disposición adicional, en cuanto al inciso “exceda de los límites de una concreta Comunidad Autónoma”, “al vulnerar el orden constitucional de competencias, por atribuírselas al Estado cuando el juego es de ámbito supra autonómico y, como aquí ocurre, inferior al nacional”. En este sentido, la STC 35/2012 declara en su fundamento jurídico 5:

“En este caso se trata de una materia, el juego, que según ha quedado señalado es de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en su ámbito territorial, sin perjuicio de las competencias del Estado cuando su ámbito sea nacional. Pues bien, debe convenirse con la demandante en que no resultan evidentes las razones que justificarían la utilización de la supraterritorialidad como criterio determinante para la atribución de competencias al Estado. Cabe ciertamente pensar en otros mecanismos de cooperación, incluso entre Comunidades Autónomas, que pudieran dar solución a los eventuales problemas de efectos extraterritoriales en la materia del juego y apuestas, cuando su ámbito supere el autonómico y sea inferior al nacional, máxime al tratarse de una materia que admite el fraccionamiento en su ejercicio, sin que por tanto sea preciso atribuir su ejercicio a un único titular. En otras palabras, y como afirmamos en la ya citada STC 194/2011, de 13 de diciembre (FJ 6), bien que en relación a la materia laboral, el recurso a la técnica del desplazamiento de competencias al Estado, en el caso de efectos extraterritoriales del ejercicio de la competencia ejecutiva autonómica, no puede ser asumido como solución sin más. Incluso es de constatar que esta interpretación, de ausencia de necesidad o de justificación de la extraterritorialidad como criterio atributivo de competencia, ha sido asumida por el legislador estatal, de manera que la referencia al carácter supra autonómico de la actividad ha desaparecido tras la derogación de la disposición

adicional vigésima, mediante la disposición derogatoria, apartado 2, inciso decimocuarto de la citada Ley 13/2011”.

El proyecto de decreto mantiene la modificación propuesta del artículo 14 del Reglamento de Apuestas Hípicas, a pesar del informe de la Abogacía General apoyándose en la STC 35/2012.

Conviene tener en cuenta, a la hora de abordar esta discrepancia, que la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid se dictó con posterioridad a la publicación de la STC 35/2012, de 15 de marzo (Boletín Oficial del Estado el día 18 de abril de 2012) y era conocida por el propio órgano sentenciador, como se pone de manifiesto en el fundamento jurídico segundo de la misma.

En este sentido, la sentencia, después de plantear el problema del precepto y cómo en algunos informes del expediente de elaboración de la norma se hacía hincapié en que debería garantizarse que en que la formalización de la apuesta se realizaría en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid y se cumplieran las prescripciones establecidas en el Reglamento de Apuestas Hípicas pone de manifiesto cómo la propia arquitectura del sistema de juego previsto en el precepto difícilmente podía hacer viable la salvedad expresada: *“si el premio se nutre de apostantes de diversas Comunidades, está claro que las apuestas y los jugadores del mismo juego conjunto (unificado a través del premio conformado de modo común) se deben desarrollar inevitablemente también en el territorio de diversas Comunidades Autónomas”.*

La Sentencia de 16 de octubre de 2012, después de analizar la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la competencia del Estado y las comunidades autónomas en materia de juego, analiza la cuestión a la luz del artículo 34 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de

Madrid, según el cual “*las competencias de la Comunidad de Madrid se entienden referidas a su territorio*” y concluye:

En consecuencia, dado que el precepto permite la creación de un tipo de juego que cuenta con un elemento extra- comunitario que es esencial (la masa de premios), cabe decir que se regula un juego que se desarrolla también fuera de la Comunidad de Madrid, y por ello se entiende que contraviene dicho artículo 34 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, y que invade las competencias estatales en materia de juego, por lo que debe anularse al entenderse que no es conforme a Derecho.

No puede aceptarse la alegación de la Comunidad de Madrid respecto a que el legislador estatal ha delimitado la competencia del Estado en el juego, que se ceñiría únicamente al juego desarrollado con ámbito estatal, es decir en todo el territorio nacional. No parece defendible que el Estado solo tenga competencias para regular juegos de carácter estatal porque quien tiene esa potestad la tiene también para regular juegos cuya extensión territorial no alcanzase necesariamente todo el territorio nacional sino una parte de éste. En cambio, de lo razonado parece claro que una Comunidad Autónoma concreta carece de título competencial para establecer y aprobar un juego cuyo ámbito territorial exceda de la propia Comunidad Autónoma”.

De lo expuesto anteriormente debemos concluir que no resulta conforme con el orden de distribución de competencias la posibilidad prevista en el artículo 14.5 del Reglamento de Apuestas Hípicas de que las empresas autorizadas para la organización y comercialización de este tipo apuestas celebren acuerdos con otras entidades fuera de la Comunidad de Madrid a fin de permitir la participación en masa común del fondo repartible.

No obstante, debe mencionarse que el Decreto 255/2003, de 16 de septiembre, por el que se modifica determinados artículos del Reglamento de Hipódromos y Apuestas Hípicas en la Comunidad de Andalucía, establece, en su artículo 54, una regulación semejante y así prevé, sobre el fondo repartible que *“el mencionado fondo, podrá, a su vez, ser dividido en diferentes partes, dependiendo del número de combinaciones acertadas que se den sobre una misma apuesta. No obstante lo anterior y previa autorización expresa de la Dirección General de Espectáculos Públicos, Juego y Actividades Recreativas, la sociedad organizadora o gestora de la explotación de las apuestas hípicas, podrá concertar con otras sociedades organizadoras de apuestas hípicas la participación en masa común del citado fondo repartible. En tales casos, las apuestas hípicas que se crucen en el ámbito territorial de esta Comunidad Autónoma deberán cumplir necesariamente las prescripciones establecidas en el presente Reglamento y la normativa tributaria que les fuese de aplicación”*.

Asimismo, en la Comunidad Autónoma del País Vasco, la disposición adicional segunda del Decreto 68/2005 de 5 de abril, de Apuestas Hípicas prevé que la empresa explotadora de la apuesta externa podrá celebrar acuerdos con otras entidades que tengan el mismo objeto fuera de la Comunidad Autónoma del País Vasco, a efectos de incluir apuestas sobre actividades deportivas o de competición en las que participen caballos por ellas organizadas e, incluso, conformar entre ambas una sola apuesta. Los citados acuerdos podrán implicar una totalización contable común por cada modalidad de apuesta sobre las mismas carreras, de manera que los dividendos pagados a los ganadores sean equivalentes. Estos acuerdos deberán ser autorizados por la consejería correspondiente por razón de la materia.

Sobre la existencia de estos dos precedentes normativos en otras comunidades autónomas, alegados por la defensa de la Comunidad de Madrid, se pronuncia la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de 16 de octubre de 2012 para decir:

“Por ello no procede examinar si tal discriminación se ha producido porque tales reglamentos no constituyen el objeto de este procedimiento y porque, en todo caso y aunque así fuera, ello no serviría para convalidar o prestar legitimidad a la disposición general aquí impugnada”.

A la fecha de emisión del dictamen, no consta que la anterior sentencia fuera recurrida ante el Tribunal Supremo, por lo que debemos concluir que no resulta conforme con el orden de distribución de competencias la posibilidad prevista en el artículo 14.5 del Reglamento de Apuestas Hípicas.

Esta consideración es esencial.

El artículo 17 del Reglamento de Apuestas Hípicas se modifica para incluir en la prohibición de participar en este tipo de apuestas a las personas inscritas en el Registro de Interdicciones de Acceso al Juego así como la prohibición de acceso de los menores de edad a las taquillas de apuestas hípicas y al interior de los locales de apuestas externas.

Se observa que el apartado b) del artículo 17.1 mantiene la expresión de los *“incapacitados legalmente”*.

En este apartado hay que tener en cuenta que la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica, ha eliminado la figura de los *“incapacitados legales”* para adecuar la terminología y contenidos normativos a la Convención

internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecha en Nueva York el 13 de diciembre de 2006, tratado internacional que en su artículo 12 proclama que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida, y obliga a los Estados Partes a adoptar las medidas pertinentes para proporcionar a las personas con discapacidad acceso al apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica.

Si bien es cierto que el artículo 24 de la Ley 6/2001 también hace referencia a la figura del *“incapacitado legalmente”*, de conformidad con la Ley 8/2021, debe eliminarse en el proyecto de decreto cualquier referencia a la *“incapacidad”*, sin perjuicio de apuntar la conveniencia de modificar también el citado precepto de la Ley 6/2001.

Esta consideración es esencial.

La disposición final segunda modifica los artículos 5, 7 y 8 del Reglamento de los Juegos Colectivos de Dinero y Azar en la Comunidad de Madrid para reformar el servicio de admisión y control de los usuarios que acudan al establecimiento.

Se modifica así el artículo 5 relativo a la distribución interna de los establecimientos para disponer que el área de admisión no solo está destinada a la recepción de las personas que pretenden acceder al establecimiento, sino que también debe realizar un servicio de control de admisión para impedir la entrada al establecimiento de las personas que lo tengan prohibido. Con la modificación propuesta el servicio de admisión que controlaba *“la entrada de los usuarios e impedía la entrada a las personas que lo tuviesen prohibido”* se refuerza con la exigencia de identificación de los usuarios que accedan al establecimiento con un sistema informático homologado que garantice fehacientemente la inequívoca identidad de las personas. Se

exige, además, la presencia física obligatoria y permanente de una persona encargada exclusivamente del servicio de control de admisión durante el horario de funcionamiento de la actividad.

Frente a los salones de juego y locales específicos de apuestas en las zonas de especial protección, en los que a la exigencia de la presencia física obligatoria y permanente de una persona encargada exclusivamente de realizar las funciones de control se admite la salvedad de que dispongan de un servicio técnico homologado que cuente con barreras físicas que impidan la entrada y cuya apertura pueda ser efectuada por el encargado del servicio de control, se observa que en el caso de los establecimientos de juegos colectivos de dinero y azar, no está contemplada esta posibilidad. Debería justificarse en la MAIN la diferencia en el tratamiento entre unos y otros establecimientos.

Otra novedad en la regulación de los establecimientos de juegos colectivos de dinero y azar consiste en que, además de la posibilidad de la instalación y explotación de máquinas recreativas con premio programado en las distintas áreas en las que se distribuyen internamente los establecimientos excepto en las salas de juego, actualmente permitida, se instalen también máquinas de apuestas. Debe recordarse que, de acuerdo con el artículo 35 del Reglamento de Apuestas, tendrán la consideración de locales de apuestas.

En relación con la instalación y explotación de otros juegos, el proyecto de decreto establece un límite al prever que *“en todo caso, la superficie destinada a los juegos colectivos de dinero y azar no podrá ser inferior al 50% de la superficie total dedicada a juego”*.

La disposición final tercera modifica el artículo 34 del Reglamento de Apuestas, relativo a los locales específicos de apuesta, para adaptar dicha norma a los cambios introducidos por el proyecto de decreto en materia del servicio de control de admisión de los locales específicos

de apuestas y sobre la medición de la distancia establecida en el artículo 34.10 de los citados establecimientos con los centros educativos de enseñanza no universitaria.

Teniendo en cuenta que el artículo 6 del proyecto de decreto establece, igualmente, una distancia mínima entre los establecimientos de juego consistentes en salones de juego y locales específicos de apuestas e 300 metros sería conveniente que se incluyera, por razones de seguridad jurídica, un nuevo apartado en el artículo 34 del Reglamento de Apuestas sobre esta exigencia y, a continuación, introducir el nuevo apartado propuesto sobre la medición de las distancias, común a estas a dos previsiones.

Como se advirtió al examinar el artículo 6.4 del proyecto de decreto, que exige para demostrar no encontrarse incurso en la limitación de distancia mínima un certificado emitido por técnico competente, que acredite la distancia existente entre las puertas de entrada al salón de juego o local específico de apuestas y las puertas de entrada del local de juego más cercano de cualquiera de estos dos tipos, sería conveniente modificar el artículo 34 bis 2 que regula la documentación que ha de presentarse con la solicitud de autorización de local específico de apuestas y en la que habría de haberse incluido un nuevo apartado que haga referencia al certificado emitido por técnico competente, al que igual que se exige actualmente en el artículo 34 bis 2 d) el certificado de medición de la distancia del establecimiento de juego con los centros educativos.

La disposición final cuarta modifica los artículos 45, 48, 60, 64, 65 y 66 y suprime el artículo 67 del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Juego.

Los cambios introducidos en el artículo 45.6 del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Juego van destinados a regular las

máquinas que se pueden instalar en los establecimientos colectivos de dinero y azar y, como señala la MAIN, suprimir el criterio del aforo a efectos de determinar el número máximo de máquinas que se pueden instalar en estos locales.

Por su parte, el apartado 7 del artículo 45 del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Juego, relativo a la instalación de este tipo de máquinas en los salones de juego se modifica estableciendo además de un límite máximo de las máquinas que se pueden instalar en estos establecimientos, un límite mínimo que, según justifica la MAIN, pretende evitar que los salones de juego, que son los locales específicamente destinados a la explotación de máquinas recreativas, utilicen estas autorizaciones para la comercialización únicamente de las apuestas.

La modificación de los artículos 60 (sobre la forma de efectuar la medición de la distancia con centros educativos y con otros salones de juego o locales específicos de apuestas), 64 (sobre el servicio de control de admisión que han de tener los salones de juego situados en una zona de especial protección) traen causa de la nueva regulación prevista en el proyecto de decreto y que ya ha sido examinada.

Al igual que en el caso de los locales específicos de apuestas, debería modificarse el artículo 62.2 del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Juego, para introducir la exigencia del certificado emitido por técnico competente, de medición de la distancia del establecimiento de juego con los centros educativos así como con otros establecimientos de juego, ya sean locales específicos de apuesta, ya sean otros salones de juego.

El artículo 65, sobre la transmisión de las autorizaciones para el funcionamiento de los salones de juego, frente a la regulación anterior, se modifica la redacción del precepto concretándose la documentación que debe acompañarse con la solicitud.

Finalmente, en relación con las causas de extinción de las autorizaciones de funcionamiento y, en concreto, sobre la revocación, se modifica el apartado 2º para considerar como supuesto de revocación, *“cuando se haya incurrido en falsedades, irregularidades o inexactitudes esenciales en algunos de los datos contenidos en las solicitudes de autorización de funcionamiento, su modificación o transmisión o en los documentos aportados con las mismas”*.

Se observa que en el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Juego se contempla y regula la solicitud de autorización de funcionamiento, su posible renovación, así como la transmisión de la misma, pero no se menciona la posibilidad de modificación de dicha autorización, por lo que debería eliminarse esta referencia.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de decreto se ajusta en general a las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo de 22 de julio de 2005 al que se remite expresamente el Acuerdo de 5 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se establecen instrucciones generales para la aplicación del procedimiento de iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria previsto en la Ley del Gobierno.

En relación con la tramitación, como indica la directriz 13, deberán destacarse los aspectos relevantes de la tramitación, sin que resulte preciso la mención de todos ellos.

En la parte expositiva, el Plan de Acción sobre Adicciones 2018-2020 instaba al Gobierno de España y al de las comunidades autónomas a la revisión de la *“normativa actual sobre juego y casa de apuestas en locales y online en relación a la accesibilidad y promoción”*, y no lo transcrito en la norma proyectada que dice *“normativa actual*

sobre el juego y las casas de apuestas y locales en relación a la accesibilidad y promoción”.

En el artículo 3, la denominación correcta de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, es *“del Impuesto sobre Sociedades”* y no *“Ley del Impuesto de Sociedades”*.

De acuerdo con la directriz 68, en el artículo 6.5 no resulta necesario citar de forma completa la Ley 3/2009, de 3 de abril, sobre modificaciones estructurales de las sociedades mercantiles, pues ya ha sido citada anteriormente, debiendo realizar la cita corta y decreciente.

En el artículo 7.2 sería más adecuado conjugar el verbo conllevar en el presente de indicativo y no de subjuntivo, conlleva en vez de conlleve.

En la disposición final primera debe corregirse el segundo signo de puntuación de comillas de cierre que aparecen abiertas. Debe corregirse, además, la mayúscula de *Disposición Final primera*.

En la disposición final segunda deben cerrarse las comillas del artículo 5 del Reglamento de los Juegos Colectivos de Dinero y Azar.

En la disposición final tercera, después de *Reglamento de Apuestas en la Comunidad de Madrid* debe puntuarse con una coma y eliminar la que figura en *“aprobado, por”*.

En la disposición final cuarta, el apartado seis debe decir: se modifica el apartado 2º y se añade un nuevo apartado 7º a la letra d) del artículo 66 y no *“se modifica el apartado 2º de la letra d) y se añade un nuevo apartado 7º al artículo 66”*.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Que una vez atendidas las consideraciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, algunas de carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, el proyecto de *“decreto del Consejo de Gobierno de planificación de establecimientos de juego en el territorio de la Comunidad de Madrid”*.

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

Madrid, a 15 de marzo de 2022

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 142/22

Excmo. Sr. Consejero de Presidencia, Justicia e Interior

Pza. Pta. del Sol nº 7 - 28013 Madrid