

Dictamen nº: **125/11**  
Consulta: **Consejero de Economía y Hacienda**  
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**  
Aprobación: **06.04.11**

**DICTAMEN** del Pleno del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 6 de abril de 2011, sobre la consulta formulada por el Consejero de Economía y Hacienda, al amparo del artículo 13.1.c) de su Ley Reguladora, 6/2007, de 21 de diciembre, por el que se somete a dictamen el proyecto de decreto por el que se modifican el Reglamento de los Juegos Colectivos de Dinero y Azar en la Comunidad de Madrid y otras normas en materia de juego.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El Consejero de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por escrito de 10 de marzo de 2011, que ha tenido entrada en este Consejo el día 11 del mismo mes y año, formula preceptiva consulta a este Consejo Consultivo, correspondiendo su ponencia a la Sección VIII, por reparto ordinario de asuntos. El Presidente de dicha Sección, el Excmo. Sr. Consejero D. Andrés de la Oliva Santos, firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado, por unanimidad, en la reunión del Pleno de este Consejo Consultivo, en su sesión de 6 de abril de 2011.

**SEGUNDO.-** Según se explicita en la parte expositiva, la incorporación de las tecnologías de la información al mundo del juego constituye una realidad con un gran impacto en el desarrollo de sus diversas modalidades. Uno de los ámbitos donde es más necesaria la adecuación a las nuevas tecnologías de la información es el de los juegos colectivos de dinero y azar.

La reforma del Decreto 105/2004 responde a esa necesidad y, además de modificar la previsión sobre el porcentaje de retribución en premios del bingo simultáneo, establece el marco jurídico de una nueva modalidad de juego, el bingo electrónico. De igual modo, se regulan en el proyecto de Decreto los elementos básicos de los juegos a distancia o por Internet.

Además, es objeto del proyecto ampliar las posibilidades de comercialización de juegos como las apuestas hípicas y las apuestas, flexibilizar la publicidad de las actividades de juegos y apuestas y homogeneizar el sistema de reclamaciones de los usuarios de éstos.

El decreto proyectado consta de una parte expositiva, de cuyo contenido ya se ha dado cuenta, y de una parte dispositiva integrada por seis artículos, dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales. La disposición adicional primera tiene por objeto la regulación de la publicidad de las actividades y juegos. La disposición adicional hace referencia a las garantías exigibles a las empresas que realicen actividades de juego y apuestas a través de medios informáticos, interactivos o de comunicación a distancia. La disposición final primera se dedica al sistema de reclamaciones y prevé su regulación por Orden del titular de la Consejería Competente en materia de juego. La disposición final segunda prevé la entrada en vigor, con una *vacatio legis* de veinte días, de acuerdo con lo previsto en el artículo 2 del Código Civil.

El artículo primero modifica el Decreto 104/2004, 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, se introducen una nueva Disposición adicional quinta para regular la fiscalidad del bingo electrónico, dos nuevas disposiciones finales y una nueva redacción de la tercera, sobre la entrada en vigor del Decreto. Además, con la finalidad de regular la nueva figura del bingo electrónico, se modifican los artículos 1.3, 4.1, 9, 21.1, 34.5, 36.6, 37.2, 39.2, 49.2 y 3, y se añade un

título VII, artículos 50 a 62, sobre las reglas y desarrollo del juego del bingo electrónico.

El artículo segundo de la norma proyectada modifica el Decreto 148/2002, de 29 de agosto, por el que se regulan las apuestas hípicas en la Comunidad de Madrid. En concreto, se modifica la Disposición final primera y los artículos 12, 14, 19, 20 y 21.3 y se incorporan los Anexos I, II y III.

El artículo tercero modifica el Decreto 32/2004, de 19 de febrero, por el que se aprueba el Catálogo Parcial de Juegos y Apuestas de la Comunidad de Madrid. Se introduce la nueva categoría creada de bingo electrónico. Con tal fin, se modifican los artículos 45.1.d), 45.5 y 46.2 de la citada norma. Además, se incorpora al Catálogo un nuevo título, el Título VII, relativo a los denominados juegos específicos desarrollados a distancia (artículos 63 a 66).

El artículo cuatro tiene por objeto la modificación del Decreto 58/2006, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Casinos de Juego en la Comunidad de Madrid en la cuestión relativa al sistema de reclamación de los usuarios de las actividades de juegos y apuestas. A tal efecto, se modifica el artículo 38.3 del Decreto 58/2006 y quedan sin contenido los apartados 4 y 5 del artículo 38.

El artículo quinto modifica el Decreto 106/2006, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Apuestas en la Comunidad de Madrid. La norma proyectada da nueva redacción a la disposición final séptima del mencionado Decreto, relativa a la habilitación normativa y regula los requisitos y condiciones tenidos en cuenta para la modificación de la autorización para la organización y comercialización de apuestas. Además, da nueva redacción a los artículos 34 y 35, relativos a los locales específicos de apuestas y otros locales de apuestas, respectivamente. Además, se modifica el régimen de instalación de máquinas auxiliares de apuestas por la

empresa autorizada (artículo 39), la información que los locales y zonas de apuestas han de exponer de forma visible al público (artículo 43.1) y el régimen de las reclamaciones de los usuarios (artículo 45). El artículo quinto del proyecto de decreto modifica los Anexos III y IV del Decreto 106/2006.

Finalmente, el artículo sexto tiene por objeto la modificación del 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. La modificación pretende una nueva regulación del artículo 9 relativo a las máquinas tipo B.3 y el sistema de reclamaciones contenido en el artículo 64.6.

**TERCERO.-** El expediente objeto de remisión a este Consejo Consultivo, consta de los siguientes documentos que, debidamente numerados, se consideran suficientes para la emisión del dictamen preceptivo:

1. Proyecto de decreto (folios 1 a 42).
2. Memoria del análisis de impacto normativo del proyecto de decreto por el que se modifican el Reglamento de los Juegos Colectivos de Dinero y Azar en la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 105/2004, de 24 de junio del Consejo de Gobierno, y otras normas en materia de juego, firmada por el Director General de Tributos el 7 de octubre de 2010. En el mencionado documento se analiza la oportunidad de la propuesta, sus objetivos y alternativas. Los objetivos básicos del proyecto que se citan son la revitalización de los establecimientos de juegos colectivos de dinero y azar; la modernización y actualización de la oferta de juego con la incorporación añadida de elementos tecnológicos (bingo electrónico, juegos específicos desarrollados a distancia, apuestas hípicas, máquinas recreativas y de juego) y la ampliación de las posibilidades de comercialización de juegos como las apuestas. Tras una exposición del contenido de la norma

proyectada se realiza un análisis jurídico y sobre su tramitación. Por último, el apartado IV de la Memoria analiza el impacto económico-presupuestario y el impacto por razón de género de la norma proyectada (folios 44 a 54).

3. Informe de la Agencia de Protección de Datos, de 22 de octubre de 2010 (folios 55 a 59).

4. Informe de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos, de 28 de octubre de 2010 (folios 60 a 62).

5. Informe de la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano, de 5 de noviembre de 2010 (folio 63).

6. Informe del Director General de Tributos y Ordenación y Gestión del Juego, de 10 de noviembre de 2010, sobre las observaciones realizadas por las Consejerías acerca del proyecto de decreto por el que se modifican el Reglamento de los Juegos Colectivos de Dinero y Azar en la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 105/2004, de 24 de junio, del Consejo de Gobierno, y otras normas en materia de juego (folios 64 a 79).

7. Informe del Director General de Tributos y Ordenación y Gestión del Juego, de 10 de noviembre de 2010, sobre el procedimiento escogido para la realización del trámite de audiencia y en el que justifica, por razones de urgencia y necesidad, la reducción del plazo del trámite de audiencia que fija en 10 días hábiles (folios 80 y 81).

8. Informe de la Directora General de la Mujer, de la Consejería de Empleo, Mujer e Inmigración, de 22 de noviembre de 2010 sobre la competencia para la emisión del informe de impacto por razón de género, que concluye en los siguientes términos: *“esta Dirección General tiene la obligación legal de elaborar el informe previo de impacto de género, para las actividades de empleo y formación que realice el Servicio Regional de Empleo, y para el resto de asuntos, dicho informe debe ser elaborado por la*

*Dirección General, Centro Directivo u Órgano proponente*" (folios 82 a 85).

9. Informe de la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano, de 24 de noviembre de 2010 (folios 86 a 103).

10. Alegaciones en el trámite de audiencia (tomo separado, folios 1 a 199).

11. Informe de la Dirección General de Tributos y Ordenación del Juego, de 3 de febrero de 2011 sobre las alegaciones formuladas en el trámite de audiencia por la Asociación de Empresarios de Establecimientos de Juego y Ocio de Madrid (AEJOMA) y la Asociación Española de Empresarios de Salones de Juego y Recreativos (ANESAR) el 26 de noviembre de 2010, la Federación Nacional de Operadores de Máquinas Recreativas y de Azar (ASMAREM-FEMARA-MADRID), el 26 de noviembre de 2010, la Asociación Provincial de Madrid de Empresas Operadoras de Máquinas Recreativas y de Azar (OPEMARE), el 26 de noviembre de 2010, la Asociación de Empresarios de Máquinas Recreativas de Madrid (ANDEMAR-MADRID) y la Asociación Madrileña de Empresarios de Recreativo (AMADER), el 26 de noviembre de 2010, la Federación de Asociaciones de Máquinas Recreativas (FAMAR), el 26 de noviembre de 2010, la entidad D, el 26 de noviembre de 2010, la Asociación Empresarial de Hostelería de Madrid (LA VIÑA), el 26 de noviembre de 2010, la Asociación Empresarial Española de Casinos de Juego (AEECJ), el 29 de noviembre de 2010, la SAU E, el 29 de noviembre de 2010, la Confederación Española de Empresarios del Juego del Bingo (CEJ), el 29 de noviembre de 2010, Comisiones Obreras (C.C.O.O.) Federación Comercio, Hostelería y Juego, el 29 de noviembre de 2010, Organización Empresarial de Juegos Autorizados (OMEGA), el 30 de noviembre de 2010, Federación de Trabajadores de Comercio, Hostelería-Turismo y Juego de la UGT-Madrid, el 1 de diciembre de

2010, la Asociación Empresarial de Juegos Autorizados (ASEJU), el 1 de diciembre de 2010, la S.A. F, el 1 de diciembre de 2010 y el 14 de enero de 2011, Unión Sindical Obrera (USO), el 7 de diciembre de 2010 y finalmente, por 38 empresas operadoras de máquinas recreativas y de juego, por propia iniciativa (folios 104 a 117).

12. Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, de 14 de febrero de 2011 (folios 118 a 137).

13. Informe de la Dirección General de Tributos y Ordenación del Juego, de 14 de febrero de 2011 sobre modificaciones introducidas en el proyecto de decreto en relación con las observaciones formuladas por la Dirección General de los Servicios Jurídicos (folios 138 a 142).

14. Certificado del Acuerdo, adoptado por unanimidad, por la Comisión Permanente del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid, de 25 de febrero de 2011 (folio 143).

15. Informe del Consejo Económico y Social, de 9 de marzo de 2011 (folios 144 a 151).

16. Informe de legalidad sobre el proyecto de decreto por el que se modifican el Reglamento de los Juegos Colectivos de Dinero y Azar en la Comunidad de Madrid y otras normas en materia de juego (folios 152 a 155).

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

## CONSIDERACIONES EN DERECHO

**PRIMERA.-** El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 13.1.c) de su Ley Reguladora, 6/2007 de 21 de

diciembre (en adelante LRCC), que *ad litteram* dispone: “*el Consejo Consultivo deberá ser consultado por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones*”, y a solicitud del Consejero de Economía y Hacienda, órgano legitimado para ello según el artículo 14.1 de la LRCC.

El informe de este Consejo Consultivo es preceptivo por tratarse de un reglamento ejecutivo de normas con rango de Ley, en particular, la Ley 6/2001, de 3 de julio, del Juego en la Comunidad de Madrid. Dicha ley remite a la vía reglamentaria para determinar el concepto, reglas básicas, modalidades y límites de cada uno de los juegos autorizados (artículos 3.1, 6.1 y 2 y 7 de la Ley 6/2001).

Por ello, corresponde al Pleno del Consejo Consultivo dictaminar sobre el decreto proyectado, a tenor de lo previsto en el artículo 13.2 de la LRCC.

Como señala la STC 18/1982, de 4 de mayo, son reglamentos ejecutivos “*aquellos que están directa y concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley, o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, aplicada, pormenorizada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento. Son reglamentos que el Consejo de Estado ha caracterizado como aquellos «cuyo cometido es desenvolver una ley preexistente o que tiene por finalidad establecer normas para el desarrollo, aplicación y ejecución de una ley»*”, con independencia de que los reglamentos adopten forma de decreto o de orden, forma indiferente a los efectos de la procedencia del dictamen del órgano consultivo correspondiente.

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo establecido en el artículo 16.2 LRCC.

## SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.

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, le corresponde a:

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

Dice el Tribunal Constitucional en Sentencia número 204/2002, de 31 de octubre (RTC 2002\204) que señala: «... *En esta doctrina se parte de que la materia de juego, en abstracto, a pesar de no ser mencionada en los artículos 148.1 y 149.1 CE y en los Estatutos de Autonomía, ha sido atribuida a las Comunidades Autónomas bajo el uniforme título de “casinos, juegos y apuestas con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas”, en sus respectivos Estatutos. Por ello, de acuerdo con el artículo 149.3 CE y dado que en el artículo 149 no se reserva expresamente al Estado dicha materia, cabe afirmar que corresponde a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con su Estatuto de Autonomía, la competencia exclusiva sobre los casinos, juegos y apuestas, excepto las apuestas mutuas deportivo-benéficas (STC 52/1988, RTC 1988,52), y que la misma comprende la de organizar y autorizar la celebración de juegos en el territorio de la Comunidad –Autónoma (SSTC 163/1994, RTC 1994,163 Y 164/1994, RTC 1994,164), precisamente en dicho territorio; pero no, evidentemente, la de cualquier juego en todo el territorio nacional, puesto que los Estatutos limitan al territorio de la Comunidad el ámbito en el que ha de desenvolver sus competencias ...».*

La actuación legislativa de la Comunidad de Madrid en esta materia se ha desarrollado a través de la Ley 6/2001, de 3 de julio, de Juego de la Comunidad de Madrid. Su marco de actuación normativa queda refrendado en su artículo 1º, al recoger con gran amplitud su objeto y hacer referencia a «...*todas las actividades relativas a juegos y apuestas en sus distintas*

*modalidades, y en general, todas aquellas actividades en las que se arriesguen cantidades de dinero u objetos económicamente evaluables en cualquier forma sobre resultados, y que permitan su transferencia entre los participantes, con independencia de que predomine en ellos el grado de destreza de los jugadores o sean exclusiva o primordialmente de suerte, envite o azar y tanto si se desarrollan mediante la utilización de máquinas automáticas como si se llevan a cabo a través de la realización de actividades humanas, cualquiera que sea el medio por el que se realicen. Asimismo, será de aplicación a aquellas actividades de juego meramente recreativo que se llevan a cabo mediante máquinas o aparatos automáticos o medios telemáticos.”.*

De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 6/2001, “*el catálogo de juegos y apuestas es el instrumento básico de ordenación de los juegos de suerte, envite y azar en la Comunidad de Madrid, constituyendo el inventario de los juegos cuya práctica puede ser autorizada en su territorio, con sujeción a los restantes requisitos reglamentariamente establecidos. Este catálogo contendrá el concepto, reglas básicas, modalidades y límites de cada uno de los juegos autorizables*”. Por el Decreto 32/2004, se aprobó el Catálogo Parcial de Juegos y Apuestas de la Comunidad de Madrid.

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 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 Reglamento de los Juegos Colectivos de Dinero y Azar en la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 105/2004, de 24 de junio, el Decreto 148/2002, de 29 de agosto, por el que se regulan

las apuestas hípicas en la Comunidad de Madrid, el Decreto 58/2006, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Casinos de Juego en la Comunidad de Madrid, el Decreto 106/2006, de 30 de noviembre, que aprobó el Reglamento de Apuestas de la Comunidad de Madrid y, finalmente, 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.

En consecuencia, existe habilitación legal suficiente para aprobar la disposición proyectada y su rango -Decreto del Consejo de Gobierno- es el adecuado.

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

El procedimiento de elaboración de disposiciones generales se contiene en sus líneas generales en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno (en adelante “*Ley del Gobierno*”), que resulta de aplicación supletoria a tenor de lo dispuesto en el artículo 33 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y en la Disposición final segunda de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

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

En el caso objeto de dictamen, la norma proyectada es propuesta por la Dirección General de Tributos y Ordenación y Gestión del Juego, órgano

competente dentro de la estructura de la Consejería de Economía y Hacienda a la que corresponde, entre sus atribuciones, “*la ordenación del juego mediante la elaboración de propuestas normativas en materia de juegos de suerte, envite y azar*” (artículo 18.2.a) del Decreto 25/2009, de 18 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía y Hacienda.

De conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo, a los proyectos de disposiciones de carácter general deberá acompañarse una memoria de impacto normativo, suscrita por el centro directivo del que parte la elaboración de la norma, en la que se analice la oportunidad del proyecto, sus consecuencias normativas, económicas y presupuestarias y el impacto por razón de género, unificando así en un único documento los diversos informes a los que se refiere el artículo 22.2 de la Ley 50/1997.

En el presente caso, se ha realizado la memoria de análisis de impacto normativo de la norma proyectada, firmada por el Director General de Tributos y Ordenación y Gestión del Juego, el 7 de octubre de 2010, que examina la oportunidad de la propuesta; el contenido, análisis jurídico y descripción de la tramitación; un análisis del impacto económico-presupuestario y el impacto por razón de género. El análisis de impacto económico-presupuestario indica que la norma proyectada no supone incremento de gastos o disminución de ingresos ni compromete fondos de ejercicios futuros y que el desarrollo de nuevas modalidades de juegos podría acompañarse de incrementos de gastos fiscales derivados de la aplicación de las tasas por servicios administrativos de ordenación y gestión del juego y de las correspondientes tasas fiscales sobre los juegos de suerte, envite y azar, si bien es difícil realizar estimaciones con cierta solidez sobre las repercusiones económicas que estas medidas normativas pudieran significar. Por su parte, el análisis de impacto por razón de género declara que el proyecto de Decreto no contiene previsiones por razón de género.

Se plantea aquí si, de acuerdo con la normativa de la Comunidad de la Madrid, el órgano competente para realizar el análisis de impacto por razón de género es el Director General de Tributos y Ordenación y Gestión del Juego, como órgano proponente del proyecto normativo o si, de acuerdo con el Decreto 150/2007, de 29 de noviembre, en el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Empleo y Mujer, la competencia de elaborar dicho informe corresponde a la Dirección General de la Mujer. Como señala la Memoria de Actividades correspondiente a 2010, de este Consejo Consultivo, aprobada el 23 de marzo de 2011, “*sería conveniente que por los órganos con atribuciones para ello se solventase esta disfunción competencial y se diese contenido, siquiera fuese mínimo, a esta exigencia legal*”. Según la citada Memoria “*con carácter orientativo se podría considerar como adecuada la fórmula que la Administración General del Estado ha adoptado en el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria de impacto normativo, que debe integrarse en un único documento elaborado por el Centro directivo proponente con la finalidad de sistematizar y simplificar los distintos informes y memoria que deben acompañar a la elaboración de una norma*”. Esta norma, sin embargo, resulta de aplicación supletoria, sin que haya modificado el artículo 10.1.b) del Decreto 150/2007 que establece como competencia de la Dirección General de la Mujer: “*Impulsar la incorporación de la perspectiva de género en todas las normas, políticas, actuaciones, planes y estrategias de las instituciones de la Comunidad de Madrid, así como informar sobre el impacto de género de estas actuaciones cuando así esté previsto en la normativa vigente*”.

En consecuencia, este Consejo Consultivo considera, de acuerdo con la normativa vigente, que el órgano competente para la emisión del informe sobre el impacto por razón de género es la Dirección General de la Mujer, en tanto no se modifique su estructura orgánica o se establezca una norma, de igual o superior rango, que atribuya la competencia para emitir este

informe de impacto por razón de género al órgano o centro directivo proponente del proyecto normativo.

No obstante, en una interpretación antiformalista y atendiendo al sentido teleológico del artículo 24.1.b) de la Ley del Gobierno, el defecto puede entenderse salvado en este caso por cuanto el Decreto ha sido remitido para informe a la Dirección General de la Mujer, que, en definitiva, ha podido pronunciarse sobre el impacto por razón de género, prefiriendo elaborar un dictamen sobre su competencia y la del centro directivo que elabore la disposición de que se trate.

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 con carácter preceptivo dictamen, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. En tal sentido se ha evacuado informe, de 14 de febrero de 2011.

Igualmente, se ha cumplido con la solicitud de informe de la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano, ya que el proyecto de Decreto regula nuevos procedimientos administrativos, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.g) del Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los criterios de calidad de la actuación administrativa en la Comunidad de Madrid. La emisión de dicho informe tuvo lugar el 24 de noviembre de 2010 y si bien se emite informe favorable se hace constar que, de acuerdo con lo establecido en la Ley 11/2007 y normativa autonómica aplicable, para presentar la solicitud por Internet es necesario disponer de uno de los certificados electrónicos reconocidos por la Comunidad de Madrid.

La Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid dispone en el artículo 28.2 letra b) que el Consejo de Consumo debe informar preceptivamente las normas que afecten directamente a los consumidores, en idéntico sentido el artículo 4.1e) del Decreto 1/2010, de 14 de enero, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo. Mediante certificado del Secretario del Consejo de Consumo, de fecha 25 de febrero de 2011, se acredita que la Comisión Permanente del Consejo de Consumo informó favorablemente, por unanimidad, el proyecto de Decreto.

Por lo que se refiere al cumplimiento del trámite de audiencia e información pública, el artículo 24.1 c) de la Ley del Gobierno, dispone que *“elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia, durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. La decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a los ciudadanos afectados será debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia. Asimismo, y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública durante el plazo indicado”*.

De la dicción literal del transcrito precepto se desprende que los trámites de audiencia a los ciudadanos afectados y de información pública no son sustitutivos, sino, en su caso, acumulativos. El primero tiene carácter preceptivo siempre que la disposición elaborada afecte a derechos e intereses legítimos de los ciudadanos –con las salvedades que después se precisarán– y supone un llamamiento personalizado dirigido bien directamente a los ciudadanos afectados, bien a las organizaciones o asociaciones representativas de sus intereses para que participen, si así lo estiman oportuno, en el proceso de elaboración de la norma formulando las

alegaciones que consideren pertinentes en relación con la disposición proyectada. Sin embargo, la información pública solo procede cuando la naturaleza de la disposición así lo aconseje y tiene por objeto dar la posibilidad de que cualquier ciudadano, afectado o no en sus derechos e intereses por la norma sometida a información pública, pueda presentar las alegaciones que considere.

Según resulta del expediente, la Dirección General de Ordenación y Gestión del Juego remitió el proyecto de decreto, a fin de cumplimentar el trámite de audiencia, a la Asociación de Empresarios de Establecimientos de Juego y Ocio de Madrid (AEJOMA) y la Asociación Española de Empresarios de Salones de Juego y Recreativos (ANESAR), la Federación Nacional de Operadores de Máquinas Recreativas y de Azar (ASMAREM-FEMARA-MADRID), la Asociación Provincial de Madrid de Empresas Operadoras de Máquinas Recreativas y de Azar (OPEMARE), la Asociación de Empresarios de Máquinas Recreativas de Madrid (ANDEMAR-MADRID) y la Asociación Madrileña de Empresarios de Recreativo (AMADER), la Federación de Asociaciones de Máquinas Recreativas (FAMAR), la entidad D, la Asociación Empresarial de Hostelería de Madrid (LA VIÑA), la Asociación Empresarial Española de Casinos de Juego (AEECJ), la SAU E, la Confederación Española de Empresarios del Juego del Bingo (CEJ), Comisiones Obreras (C.C.O.O.) Federación Comercio, Hostelería y Juego, Organización Empresarial de Juegos Autorizados (OMEGA), Federación de Trabajadores de Comercio, Hostelería-Turismo y Juego de la UGT-Madrid, la Asociación Empresarial de Juegos Autorizados (ASEJU), la S.A. F, Unión Sindical Obrera (USO), y finalmente, por 38 empresas operadoras de máquinas recreativas y de juego, por propia iniciativa.

Consta un informe de la Dirección General de Tributos y Ordenación y Gestión del Juego, en el que se resumen las observaciones formuladas y se justifica brevemente su incorporación o no al texto proyectado.

En consecuencia, debe entenderse suficientemente cumplimentado el trámite de audiencia previsto en el artículo 24.1.c) de la Ley 50/1997, del Gobierno.

En aplicación del artículo 24.2 de la Ley del Gobierno, conforme al cual “*en todo caso, los proyectos de reglamentos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica*” se ha unido al expediente el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería que promueve la aprobación de la norma.

Asimismo, se ha evacuado informe de la Secretarías Generales Técnicas de distintas Consejerías, en acatamiento de lo dispuesto en el artículo 35.1 del Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, formulando observaciones al texto fundamentalmente de técnica legislativa.

Igualmente, se ha emitido informe por el Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid, de 9 de marzo de 2011.

#### **CUARTA.- Cuestiones materiales.**

1. En primer lugar, conviene señalar que el sector del juego es un sector que no cuenta con normativa armonizada en el marco de la Unión Europea. Tanto la Directiva 2000/31, de Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior (Directiva sobre el comercio electrónico), como la Directiva 2006/123, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, excluyen de su ámbito de aplicación a las actividades de juegos de azar o por dinero que impliquen apuestas de valor monetario, incluidas las loterías, el juego en los casinos y las apuestas. En consecuencia con la Directiva comunitaria, la

Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, excluye de su ámbito de aplicación las actividades de juego.

Sobre la regulación por cada estado miembro de los juegos de azar, el Tribunal de Justicia ha señalado, entre otras en su Sentencia de 8 de septiembre de 2010, asunto C-46/08, Carmen Media Group Ltd) lo siguiente:

*“... corresponde a cada Estado miembro apreciar si, en el marco de los objetivos legítimos que persigue, es preciso prohibir total o parcialmente las actividades de esta naturaleza o sólo limitarlas, previendo a tal efecto modalidades de control más o menos estrictas, ya que la necesidad y la proporcionalidad de las medidas adoptadas deben apreciarse únicamente a la luz de los objetivos perseguidos y del nivel de protección que pretendan garantizar las autoridades nacionales correspondientes.*

59 *El Tribunal de Justicia ha declarado asimismo que corresponde a las autoridades nacionales, en el marco de su facultad de apreciación y de una legislación compatible con el Tratado, decidir las modalidades de organización y control de las actividades de explotación y práctica de los juegos de suerte o azar, como pueden ser la celebración con el Estado de un contrato administrativo de concesión o la limitación de la explotación y práctica de determinados juegos a los lugares debidamente autorizados a tal fin (sentencia Anomar y otros, antes citada, apartado 88).*

60 *El Tribunal de Justicia ha precisado asimismo que, en materia de juegos de azar, es necesario, en principio, examinar separadamente cada una de las restricciones impuestas por una normativa nacional con el fin de determinar si son adecuadas para garantizar la realización del objetivo o de los objetivos invocados por el Estado miembro de que se trate y si no van más allá de lo necesario para alcanzarlos (sentencia Placanica y otros, antes citada, apartado 49). ”*

2. Parece muy conveniente a este Consejo Consultivo formular una observación o consideración preliminar acerca de la técnica normativa preferible con carácter general y aplicable asimismo al proyecto de Decreto objeto de este dictamen. Es evidente que mediante esa técnica se deben transmitir a los destinatarios, actuales o potenciales, de las normas de que se trate, el contenido de éstas en la forma más clara y más fácilmente accesible y cognoscible. Las mismas razones abundan en pro de reducir la pluralidad de leyes o reglamentos relativos a una misma materia cuando sea posible, aunque resulte más laborioso. Las reformas legislativas o reglamentarias han de procurar esta razonable finalidad, que se ve obstaculizada, p. ej., cuando una misma ley o Decreto -Decreto, en el caso presente- acumula disposiciones de cambio relativas a un número excesivo de leyes o reglamentos preexistentes, como ocurre en el caso del proyecto de Decreto sometido a nuestro dictamen. Estimamos preferible la técnica de separar las normas de reforma, por un lado, al tiempo que, por otro lado, se procura reducir el número de disposiciones que los interesados en una misma materia han de tener presentes. Aplicados estos criterios a la regulación del juego en el ámbito competencial de la Comunidad de Madrid, sugerimos la posibilidad de reducir el número de reglamentos diferentes.

### 3. Artículo Primero: Modificación del Decreto 105/2004.

El artículo primero tiene por objeto la modificación del 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.

El apartado Uno del artículo primero incorpora al Decreto 105/2004 la Disposición adicional quinta que regula, de forma semejante a como lo hace la Disposición Adicional Tercera para el Bingo Simultáneo, la Fiscalidad del Bingo Electrónico.

El apartado Dos del artículo Primero, da nueva redacción e incorpora al Decreto 105/2004 nuevas disposiciones finales. En concreto, la Disposición

Final Primera, denominada “*habilitación normativa sobre la regulación del bingo electrónico*”, prevé una habilitación genérica para todas las disposiciones del Reglamento de los Juegos Colectivos de Dinero y Azar en la Comunidad de Madrid: “*Se autoriza al titular de la Consejería competente en materia de juego para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo del Reglamento que aprueba el presente decreto*” y, en su apartado segundo, una habilitación específica en la que se autoriza al titular de la Consejería competente en materia de juego para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación del bingo electrónico.

El apartado Cuatro del artículo primero, modifica el artículo 4.1 del Decreto 105/2004, relativo a las categorías de los establecimientos de juegos colectivos dispone que la modalidad de juego del bingo electrónico, regulado en el Título VII, podrá practicarse en los establecimientos de las categorías A y B. Sin embargo, debería aclararse en el precepto que la modalidad de bingo electrónico interconectado, contemplada en el artículo 51 –dentro del Título VII- en cuanto requiere su práctica en establecimientos adheridos a una Red de Distribución, sólo podrá practicarse en los establecimientos de categoría B.

El apartado Cinco, por el que se modifica el artículo 9 del Decreto 105/2004, relativo a las hojas de reclamaciones responde a la observación realizada por este Consejo Consultivo en su Dictamen 364/10, de 3 de noviembre, en el que se analizaba el Proyecto de Orden por el que se regula el sistema de reclamaciones de los usuarios de las actividades de juegos y apuestas desarrolladas en la Comunidad de Madrid. En el citado dictamen, a la vista que de existían en los distintos Reglamentos Técnicos del Juego, artículos que regulaban las hojas de reclamaciones se advertía, en la Consideración Jurídica Cuarta, que “*procedería, o bien aprobar la norma que ahora se somete a dictamen con rango de Decreto, para lo que existe*

*suficiente habilitación normativa, o bien, derogar de forma autónoma y anterior a la entrada en vigor de la Orden, los preceptos antes indicados”.*

La finalidad del precepto es, por tanto, homogeneizar el sistema de reclamaciones en las actividades de juegos y apuestas, y que no exista incompatibilidad entre el contenido de los preceptos de los Reglamentos Técnicos del Juego relativos al sistema de reclamaciones y la Orden que se apruebe sobre la materia.

Con idéntico fin los artículos Segundo, Cuarto, Quinto, Sexto modifican, respectivamente, los artículos 21.3 del Decreto 148/2002, de 29 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las apuestas hípicas en la Comunidad de Madrid, 38.3 del Decreto 58/2006, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Casinos de Juego en la Comunidad de Madrid, 45 del Decreto 106/2006, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Apuestas en la Comunidad de Madrid y 64.6 del Decreto 73/2009, de 30 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Juego en la Comunidad de Madrid y se modifican otras normas en materia de juego.

Además, la Disposición final primera del proyecto de decreto objeto del presente dictamen prevé un sistema de reclamaciones que se establecerá por Orden del titular de la Consejería competente en materia de juego.

El artículo Primero, en su apartado Seis, modifica el artículo 21.2 del Decreto 105/2004, relativo a los requisitos que deben reunir las empresas titulares de autorizaciones para la distribución de Juegos Simultáneos, y rebaja la exigencia prevista en su redacción anterior referente a la necesidad de aquellas empresas de estar totalmente participadas por sociedades titulares autorizadas para la comercialización de Juegos Colectivos de Dinero y Azar. Con la nueva redacción es suficiente con que estén participadas en más de un cincuenta por cien por sociedades titulares

autorizadas para la comercialización de juegos colectivos de dinero y azar. No existe ningún impedimento legal para esta modificación, pues el artículo 21 de la Ley 6/2001 prevé, únicamente, como requisito de las empresas titulares de los establecimientos de comercialización al público, y por ende, de distribución de juegos colectivos de dinero y azar que deberán constituirse bajo la forma de sociedades anónimas y estar inscritas en el Registro del Juego.

El apartado Siete del artículo Primero modifica el artículo 34.5 del Decreto 105/2004 y permite el pago de los premios, no solo en efectivo metálico o mediante cheque librado contra una cuenta corriente de la empresa, sino también mediante transferencia bancaria. Esta última posibilidad, ya estaba contemplada en el caso del bingo simultáneo para los premios consistentes en pleno y superpleno en el artículo 48.4 del citado Decreto que prevé que el abono “*se satisfará mediante dinero efectivo, cheque o transferencia bancaria a elección del jugador*”. Por su parte, la nueva regulación del bingo electrónico prevé también estas tres formas de pago, si bien, para el pago por transferencia bancaria, exige que quede constancia de la conformidad del jugador, cautela que entendemos que debería aplicarse a los otros dos supuestos, bingo y bingo simultáneo. En este sentido, el Consejo de Estado en su Dictamen 1847/2002, de 25 de julio, sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las Apuestas Hípicas en la Comunidad de Madrid señaló que “*puesto que el pago mediante transferencia bancaria hace público el origen del ingreso con mayor facilidad que los otros medios de pago y esto podría afectar al crédito del apostante, sería conveniente que únicamente se pudiese recurrir a dicho medio de pago cuando el apostante así lo autorizase expresamente*”.

Por último, sería conveniente que se modificara también el artículo 48.3 del Decreto 105/2004, relativo al abono del premio de Bingo de Sala en el

Bingo simultáneo y que contempla únicamente como formas de pago el abono en efectivo metálico o cheque.

El apartado doce del artículo primero introduce un nuevo título, el título VII, al Decreto 105/2004, denominado *“Del juego del bingo electrónico”*.

El concepto de bingo electrónico es más amplio que el de bingo contenido en el artículo 45.2 del Decreto 32/2004, de 19 de febrero, por el que se aprueba el Catálogo Parcial de Juegos y Apuestas de la Comunidad de Madrid y artículo 26 del Decreto 105/2004, así como del concepto de bingo simultáneo de los artículos 45.3 del Decreto 32/2004 y 38 del Decreto 105/2004. Así, la definición dada por la norma proyectada no hace referencia a la lotería de noventa números y la unidad de juego de los cartones, integrados por quince números distintos entre sí. En el concepto de bingo electrónico se hace referencia a un billete o cartón electrónico integrado por números o representaciones gráficas (sin especificar su número) resultando ganador aquellos que formen las combinaciones previamente establecidas. No obstante, la definición dada se ajusta al concepto de juego colectivo y de azar prevista en el artículo 44 del Decreto 32/2004, que se definen como *“aquellos en los que los jugadores presentes, en uno o varios establecimientos debidamente autorizados según la modalidad de juego de que se trate, ponen en común una cantidad de dinero, en concepto de precio de la jugada, que deberá ser única y diferenciada de todas las restantes en una misma partida. Un porcentaje de la cantidad jugada en cada partida será entregado a aquel o aquellos a quienes corresponda, en función de la coincidencia de su jugada con un evento predefinido de acuerdo con las reglas del juego cuya ocurrencia se determina por puro azar”*.

Sin embargo de la disposición que acabamos de reproducir, resultaría aconsejable y coherente, que, al igual que se hace en la definición de bingo y bingo simultáneo, el precepto especifique el concreto número de

representaciones gráficas o números que aparecerán en el cartón o billete electrónico y el máximo de representaciones gráficas o números que se pueden sortear.

El nuevo artículo 50 que define el bingo electrónico no hace referencia al lugar donde se desarrolla la partida, a diferencia del artículo 51, relativo al bingo electrónico interconectado, que se desarrollará en establecimientos interconectados al efecto y adheridos a una Red de Distribución. Este Consejo Consultivo considera que en el concepto de bingo electrónico debería incluirse una referencia expresa y directa al lugar donde se desarrolla el juego, un establecimiento debidamente autorizado. Así lo prevé el artículo 9 de la Ley 6/2001, de 3 de julio, del Juego en la Comunidad de Madrid al establecer que tendrán la consideración de establecimientos de juegos colectivos de dinero y azar, “*los locales específicamente autorizados para la práctica de los juegos colectivos de dinero y azar, mediante soportes oficialmente homologados, cuya venta se efectuará exclusivamente dentro de la sala donde se desarrolle el juego*”. Del mismo modo, el artículo 44 del Decreto 32/2004 antes citado, hace referencia a “*uno o varios establecimientos debidamente autorizados según la modalidad de juego de que se trate*”.

En consecuencia, la presencia de los jugadores en un establecimiento es esencial para el concepto de bingo electrónico. Así se desprende, además, de los siguientes artículos del Reglamento, entre otros, los que regulan el sistema técnico y se refieren a “*un servidor de sala, que será el encargado de la gestión y el control del juego en la sala*”, el “*servidor de comunicaciones*”, que canaliza y garantiza el intercambio de información entre los servidores de sala y el servidor central (artículo 52) o el artículo 59, referente al desarrollo de la partida que dispone en su apartado 5 que “*las partidas de bingo electrónico únicamente se podrán desarrollar en los establecimientos de juegos colectivos de dinero y azar y de forma independiente a las de otras modalidades de juegos colectivos, de manera que*

*“no se produzca interferencia ninguna” y el apartado 6º que prevé que “las partidas se desarrollarán dentro del horario de funcionamiento del establecimiento de juegos colectivos de dinero y azar”.*

#### 4. Artículo segundo: Modificación del Decreto 148/2002.

El artículo segundo, con un total de siete apartados, tiene por objeto la modificación del Decreto 148/2002, de 29 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las apuestas hípicas en la Comunidad de Madrid.

El apartado uno modifica la Disposición final primera del Decreto 148/2002 que contenía una habilitación normativa. La modificación propuesta habilita al titular de la Consejería competente en materia de juego a dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo del Reglamento que aprueba el presente decreto y a modificar los modelos normalizados de documentos contenidos en los Anexos de dicho Reglamento. Se evita así que la modificación de cualquiera de los anexos exija su aprobación por el Consejo de Gobierno.

El apartado dos del artículo segundo modifica el artículo 12 del Decreto 148/2002 relativo a la formalización de las apuestas prevé la introducción junto con las terminales de expedición, de máquinas auxiliares de apuestas e introduce nuevos requisitos en el contenido mínimo del boleto o la confirmación electrónica en garantía de los usuarios.

El artículo 14 del Decreto 148/2002, relativo al reparto de premios entre las apuestas acertadas, resulta modificado por el apartado tres del artículo segundo del proyecto de decreto objeto del presente informe. Llama la atención al respecto, el nuevo apartado 6 del artículo 14 que permite la posibilidad de que las empresas autorizadas para la organización y comercialización de apuestas hípicas puedan celebrar acuerdos con otras entidades que tengan el mismo objeto fuera de la Comunidad de Madrid a

fin de permitir la participación en masa común del fondo repartible correspondiente a cada modalidad de apuesta. Son requisitos necesarios para poder celebrar estos acuerdos, la autorización del órgano competente en materia de ordenación y gestión del juego de la Comunidad de Madrid y la garantía, por parte de estas empresas autorizadas, de que la formalización de las apuestas se realizará en la Comunidad de Madrid cumpliendo las prescripciones establecidas en el Reglamento y la normativa tributaria que sea de aplicación.

Este precepto debe ponerse en relación con el artículo 7 del Decreto 148/2002 que, sobre la autorización para la organización y comercialización de las apuestas hípicas exigía, entre otros requisitos, el previsto en el apartado f), “*para las apuestas externas convenio o contrato, en su caso, con los hipódromos sobre cuyas carreras se pretende apostar*”.

Se regula, por tanto, la modalidad de juego denominada “*simulcasting*”, consistente en hacer posible la realización de apuestas en tiempo real sobre cualquier hipódromo del mundo y que, previo el oportuno cumplimiento de las condiciones administrativas y fiscales de cada ámbito geográfico y los correspondientes contratos entre las empresas organizadoras y/o hipódromos, permite, a su vez, que se puedan repartir grandes bolsas de premios estableciendo un fondo común de apuestas.

Por lo expuesto, resulta obligado analizar cuidadosamente la competencia de la Comunidad de Madrid, a fin de evitar conflictos posteriores. Veamos, con brevedad, algunos datos y antecedentes de interés.

Debe tenerse en cuenta lo dispuesto por la Disposición Adicional Vigésima de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social que prevé: “*Corresponde al Estado, a través del Ministerio de Hacienda y, concretamente de la Entidad Pública Empresarial Loterías y Apuestas del Estado, ejercer la competencia, de conformidad con la normativa vigente, para la autorización del desarrollo*

*de todo tipo de apuestas, cualquiera que sea el soporte de las mismas, boletos, medios informáticos o telemáticos, siempre que su ámbito de desarrollo, aplicación, celebración o comercialización abarque el territorio nacional o exceda de los límites de una concreta Comunidad Autónoma”.*

De acuerdo con el Real Decreto 716/2005, de 20 de junio, por el que se restablece el funcionamiento de apuestas hípicas externas de ámbito nacional y se autoriza su explotación a la entidad pública empresarial “*Loterías y Apuestas del Estado*”, se entiende por “*apuesta hípica externa de ámbito nacional el concurso de pronósticos de carácter mutuo que se desarrolle en el marco del territorio del Estado, se formule, de forma total o parcial, respecto del resultado oficial de una o varias carreras de caballos organizadas por las sociedades o instituciones legalmente autorizadas para ello y en aquellos hipódromos que dispongan de los permisos correspondientes, y cuya comercialización se efectúe en locales ajenos a los recintos donde se celebre el evento deportivo, o por cualquier otro sistema alternativo, incluidos los medios de naturaleza mecánica y telemática o interactiva*”.

El Tribunal Constitucional, por providencia de 22 de noviembre de 2005, admitió a trámite el conflicto positivo de competencia número 7315/2005, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, en relación con el Real Decreto 716/2005, de 20 de junio, por el que se restablece el funcionamiento de las apuestas hípicas externas de ámbito nacional y se autoriza su explotación a la entidad pública empresarial loterías y apuestas del Estado.

El Consejo Consultivo de la Junta de Andalucía, en su Dictamen 324/2005 sobre el Acuerdo de 26 de julio de 2005, del Consejo de Gobierno, de requerimiento de incompetencia sobre el Real Decreto 716/2005, de 20 de junio, por el que se restablece el funcionamiento de apuestas hípicas externas de ámbito nacional y se autoriza su explotación a

la entidad pública empresarial “*Loterías y Apuestas del Estado*”, considera que dicha norma vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en la materia

Aún pendientes de pronunciamiento del Tribunal Constitucional, puede, no obstante indicarse que la competencia autonómica vendrá determinada por el ámbito de desarrollo, celebración o comercialización de la empresa autorizada para la organización y comercialización de las apuestas hípicas, que no podrá exceder del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid y que determina la exigencia de que las personas que realicen la apuesta se encuentren físicamente en el territorio de la Comunidad de Madrid.

El control de ese ámbito presenta mayor dificultad cuando las apuestas se realicen por medios informáticos o interactivos autorizados, exigiéndose al respecto, como requisito para obtener la autorización para la organización de apuestas hípicas “*acreditación de la homologación del material del juego y de los sistemas y terminales de control y expedición de apuestas, así como de aquellos medios o instrumentos técnicos que permitan la realización informática o interactiva de las apuestas hípicas, que en todo caso deberán garantizar que su ámbito de desarrollo, celebración o comercialización no exceda el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid*

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”.*

En la Comunidad Autónoma del País Vasco, los Decretos 68/2005 y 95/2005 establecen 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.

En consecuencia, no existiría obstáculo al nuevo apartado propuesto, siempre que se garantice que la formalización de la apuesta se realizará en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid y se cumplan las prescripciones establecidas en el Reglamento por el que se regulan las Apuestas Hípicas en la Comunidad de Madrid y la normativa tributaria que sea de aplicación.

El artículo segundo en su apartado cuatro regula las zonas y locales de apuestas en hipódromos y, en concreto, desarrolla los requisitos que deben reunir las zonas y los locales de apuestas en hipódromos para la organización y comercialización de apuestas hípicas externas, la tramitación del procedimiento para obtener la autorización de los mismos, vigencia y causas de extinción de la autorización de la zona o local de apuestas.

Por su parte, el apartado cinco del artículo segundo contempla la comercialización de apuestas hípicas externas en locales de apuestas situados fuera del recinto de los hipódromos y regula los requisitos para obtener la autorización, el procedimiento para obtener la mencionada autorización, su vigencia y causas de extinción.

A juicio de este Consejo Consultivo, resulta conveniente que la competencia de la Comunidad Autónoma de Madrid sea más clara y directamente fundamentada en las nuevas normas sobre apuestas hípicas. La garantía de que el ámbito de desarrollo, celebración o comercialización de esas apuestas no excederá del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid debe aparecer de forma destacada y principal, sin que resulte necesario deducirla de diversos preceptos.

##### 5. Artículo tercero: Modificación del Decreto 32/2004.

A) El artículo tercero de la norma proyectada modifica el Decreto 32/2004, de 19 de febrero, por el que se aprueba el Catálogo Parcial de Juegos y Apuestas de la Comunidad de Madrid.

Como señala el Preámbulo del Decreto 32/2004, “*la Ley 6/2001, de 3 de julio, del Juego en la Comunidad de Madrid, establece un marco de referencia que con vocación de permanencia regula los principios y aspectos básicos del juego en nuestro territorio, atribuyendo su artículo 3 al Catálogo de Juegos y Apuestas una doble función: El de inventario de todos los juegos practicables, con la consecuencia fundamental de que los no incluidos en él, tienen el carácter de prohibidos; y el de instrumento básico de ordenación de los juegos de suerte, envite y azar.*

*El apartado 2 del artículo 3 de la Ley 6/2001, de 3 de julio, del Juego en la Comunidad de Madrid, establece que en el Catálogo de Juegos y Apuestas se incluirán, en todo caso, los siguientes juegos y apuestas: Las Loterías; los Boletos; los Juegos exclusivos de los Casinos de Juego; los*

*Juegos Colectivos de Dinero y Azar; los que se desarrolle mediante el empleo de Máquinas recreativas y de juego; las Rifas, Tómbolas y Combinaciones Aleatorias; las Apuestas sobre acontecimientos deportivos, sobre carreras en que intervengan animales a celebrar en hipódromos y canódromos o sobre acontecimientos de otro carácter previamente determinados.*

*El carácter dinámico, y por tanto cambiante, de un sector como el del juego, hace que se opte en este momento por un desarrollo parcial de la Ley, en el sentido de incluir en el Catálogo de Juegos y Apuestas sólo aquellos juegos que tengan una configuración definitiva, en cuanto a su concepto, reglas básicas, modalidades y límites. Los demás juegos ahora no recogidos se irán incorporando al contenido del mismo, a medida que sea efectiva su implantación”.*

La modificación propuesta pretende incluir la nueva modalidad de juego colectivo y de azar regulado en la norma proyectada, el bingo electrónico, al Catálogo Parcial de Juegos y Apuestas de la Comunidad de Madrid. A esta finalidad responden los apartados uno, dos y tres del artículo tercero.

Así, el apartado uno añade a las categorías existentes de juego del bingo, juego del bingo interconectado y juego del bingo simultáneo, una nueva modalidad, el bingo electrónico.

B) El apartado cuatro del artículo tercero incorpora un nuevo título al Decreto 32/2004, denominado “*de los juegos específicos desarrollados a distancia*”, artículos 63 a 66.

Se trata de una categoría de juego no contemplada en el artículo 3 de la Ley 6/2001.

El artículo 63 define el concepto de “*juegos específicos desarrollados a distancia*” como aquellos que, basados en el azar, en la habilidad del jugador

o en una combinación de ambos, se configuran especialmente para su práctica a distancia por internet u otros medios telemáticos.

Entiende este Consejo Consultivo que, paradójicamente respecto de su denominación, se trata de una definición muy genérica y no enteramente satisfactoria. La definición ha de contrastarse, ante todo, con el concepto de juegos y apuestas establecido en el artículo 1 de la Ley 6/2001, y que las define como “*todas aquellas actividades en las que se arriesguen cantidades de dinero u objetos económicamente evaluables en cualquier forma sobre los resultados, y que permitan su transferencia entre los participantes, con independencia de que predomine en ellos el grado de destreza de los jugadores o sean exclusiva o primordialmente de suerte, envite o azar y tanto si se desarrollan mediante la utilización de máquinas automáticas como si se llevan a cabo a través de la realización de actividades humanas, cualquiera que sea el medio por el que se realicen. Asimismo, será de aplicación a aquellas actividades de juego meramente recreativo que se llevan a cabo mediante máquinas o aparatos automáticos o medios telemáticos*”.

Es clara consecuencia de este contraste que en el artículo 63 deba recogerse la expresión que se “*arriesguen cantidades de dinero u objetos económicamente evaluables*” u otra similar, como nota esencial en el concepto del juego y que determina la exclusión de “*los juegos o competiciones de puro ocio o recreo que constituyan usos sociales de carácter tradicional, familiar o amistoso, siempre que los jugadores participantes, apostantes u organizadores no hagan de ellos objeto de explotación económica*”, ex artículo 1.2 de la Ley 6/2001.

Además, debería procurarse una definición de “*juegos específicos desarrollados a distancia*” que los diferenciase claramente de los demás juegos ya regulados en el catálogo y que puedan jugarse a distancia por internet u otros medios telemáticos. Dado que esos juegos requieren un

reglamento técnico, como complemento de su inclusión en el Catálogo de Juegos, no debe resultar especialmente difícil perfilar su definición, que podría incluso acarrear una distinta denominación de esos juegos. En todo caso, se cambie o no la denominación del proyecto de Decreto, el mantenimiento de su imprecisa definición quebraría la lógica interna básica de la normativa sobre el juego en la Comunidad de Madrid.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Se plantea también en esta materia la competencia de la Comunidad de Madrid para regular sobre las actividades de juego por internet, por la dificultad que supone el control de que dicha actividad se realiza, efectivamente, dentro del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid.

La STC 204/2002, de 31 de octubre, dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1251/1997, promovido contra algunos preceptos de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, con ocasión de la impugnación del artículo 24 titulado “*tasas por expedición de guías de circulación para máquinas recreativas y de azar de los tipos A , B y C en todo el territorio nacional*”, sintetiza la jurisprudencia constitucional (STC 171/1998, de 23 de julio; STC 52/1988, de 24 de marzo; STC 163/1994, de 26 de mayo; STC 164/1994, de 26 de mayo; y STC 216/1994, de 20 de julio) sobre la distribución de competencias en materia de juego y apuestas entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Según la citada sentencia, «*en esta doctrina se parte de que la materia de juego, en abstracto, a pesar de no ser mencionada en los arts. 148.1 y 149.1 CE y en los Estatutos de Autonomía, ha sido atribuida a las Comunidades Autónomas bajo el uniforme título de “casinos, juegos y apuestas con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas”, en sus respectivos Estatutos. Por ello, de acuerdo con el art. 149.3 CE, y dado que en el art. 149.1 no se reserva expresamente al Estado dicha*

*materia, cabe afirmar que corresponde a las Comunidades autónomas, de acuerdo con su Estatuto de Autonomía, la competencia exclusiva sobre los casinos, juegos y apuestas, excepto las apuestas mutuas deportivo-benéficas (STC 52/1988), y que la misma comprenda la de organizar y autorizar la celebración de juegos en el territorio de la comunidad Autónoma (SSTC 163/1994, F.3; 164/1994, F.4), precisamente en dicho territorio; pero no, evidentemente, la de cualquier juego en todo el territorio nacional, puesto que los Estatutos de Autonomía limitan al territorio de la Comunidad el ámbito en el que ha de desenvolver sus competencias».*

*«Hemos matizado, señala el Alto Tribunal, sin embargo, que ni el silencio del art. 149.1 CE respecto al género juego, ni el hecho de que los Estatutos de Autonomía califiquen de exclusiva la competencia autonómica en cuanto a juegos y apuestas, puede interpretarse como determinante de un total desapoderamiento del Estado en la materia, pues ciertas actividades que bajo otros enunciados el art. 149.1 CE atribuye a aquél, se encuentran estrechamente ligadas con el juego en general y no sólo la que le reserva el art. 149.1.14 de la Constitución respecto de la gestión y explotación en todo el territorio nacional del monopolio de la lotería nacional, sin perjuicio de las competencias de algunas Comunidades Autónomas en materia de juego (SSTC 163/1994, de 26 de mayo, F.4; 164/1994, de 26 de mayo, F.5; 216/1994, de 20 de julio, F.2; y 49/1995, de 16 de febrero, F.3)».*

*“... La calificación jurídica que las competencias de las Comunidades Autónomas deben merecer no deriva de una lectura aislada de la denominación que tales competencias reciban en los textos estatutarios, sino de una interpretación sistemática de todo el bloque de la constitucionalidad dentro del cual la Constitución conserva intacta su fuerza normativa dominante como lex superior de todo el ordenamiento... que no se agota ni disminuye con la promulgación de los Estatutos cuyos preceptos, por más*

*que califiquen como exclusiva la competencia asumida ratione materiae, nada pueden frente a las normas constitucionales que, en su caso, reconozcan al Estado títulos competenciales sobre esa misma materia” (STC 163/1994) ”.*

En este sentido, es preciso tener en cuenta que existe un proyecto de ley estatal, de regulación del Juego, que regula la actividad de juego cuando se realice a través de canales electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos en base a las competencias previstas en los números 6, 11, 13, 14 y 21 del apartado primero del artículo 149 CE y en la doctrina del Tribunal Constitucional manifestada, entre otras, en la STC 163/1994, de 26 de mayo, que declara la existencia de una competencia estatal en materia de juego que ha de ser ejercida por el Estado en nombre del interés general, sin perjuicio de las competencias que en materia de juego tienen reconocidas las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía. En concreto, el proyecto de ley de regulación del juego excluye de su ámbito de aplicación “*las actividades de juego realizadas a través de medios electrónicos, informáticos o telemáticos cuyo ámbito no sea estatal*”.

La nueva regulación del proyecto de Decreto que ahora examinamos sigue la estructura del Catálogo, de conformidad, como no podía ser de otro modo, con el artículo 3.1 *in fine* de la Ley 6/2001, que prevé que el Catálogo contendrá el concepto, reglas básicas, modalidades y límites de cada uno de los juegos autorizables.

Sin embargo, de acuerdo con la observación realizada por el informe emitido por la Dirección General de los Servicios Jurídicos, la regulación de los denominados *juegos específicos* resulta en exceso genérica. Este Consejo Consultivo considera que, dados los problemas de competencia que pueden presentar los juegos desarrollados a distancia, es conveniente que en el Catálogo se incluyera una referencia a que se desarrollarán en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, en términos similares a como lo

hace, por ejemplo, en la regulación de las apuestas externas, el artículo 57.3.b) del Decreto 32/2004, de 19 de febrero al señalar que “*tendrá la consideración de apuesta externa ... la formalizada por medios informáticos, interactivos o de comunicación a distancia autorizados, siempre que su ámbito de desarrollo, celebración o comercialización no exceda del territorio de la Comunidad de Madrid*”.

Esta consideración es de carácter esencial.

Finalmente, el artículo 64.3 del Decreto 32/2004, dentro de las reglas básicas de los juegos específicos desarrollados a distancia, establece que “*las normas de organización y funcionamiento de los juegos recogerán sus aspectos sustanciales y deberán ser objeto de aprobación por el órgano competente en materia de ordenación y gestión del juego*”

De acuerdo con el artículo 2.1.f) la Ley 6/2001, del Juego en la Comunidad de Madrid, es competencia del Consejo de Gobierno aprobar los Reglamentos Técnicos. Los Reglamentos Técnicos son, según el artículo 8 del Decreto 23/1995, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General del Juego de la Comunidad de Madrid como “*el instrumento técnico de definición y regulación de las condiciones de desarrollo de cada uno de los conceptos de juego incluido en el Catálogo de juegos autorizados, así como de establecimiento de los requisitos que deben reunir las empresas agentes de los mismos y los locales donde ser organicen y celebren dichos juegos*”. Los denominados *juegos específicos desarrollados a distancia*, como nueva categoría de juego que es, deberá ser objeto de regulación en un Reglamento Técnico, aprobado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid.

Esta consideración, íntimamente relacionada con la primera del mismo carácter contenida en el presente dictamen, es de carácter esencial.

## 6. Artículo Cuarto: Modificación del Decreto 58/2006:

El artículo cuarto modifica el Decreto 58/2006, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Casinos de Juego en la Comunidad de Madrid con la finalidad de modificar el sistema de reclamaciones de acuerdo con las observaciones realizadas anteriormente.

#### 7. Artículo quinto: Modificación del Decreto 106/2006.

El artículo quinto modifica el Decreto 106/2006, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Apuestas en la Comunidad de Madrid. Contiene diez apartados.

El apartado uno modifica la Disposición final séptima del Decreto para autorizar al titular de la Consejería competente en materia de juego para modificar los modelos normalizados de documentos contenidos en los Anexos que se incorporan al Reglamento por el apartado diez de la norma proyectada.

Los apartados dos y tres se refieren a la modificación de la autorización para la organización y comercialización de apuestas (artículos 10.4 y 14 del Decreto 106/2006), que exige autorización del órgano competente en materia de juego cuando se trate de modificaciones sustanciales que determinaron la concesión de la autorización y especifica en una lista tasada qué modificaciones son sustanciales y requieren, por tanto, autorización.

Los apartados cuatro y cinco del artículo quinto modifican la regulación de los locales específicos de apuestas (artículo 34) y de otros locales de apuestas (artículo 35).

Frente a la regulación anterior, en la que en los locales específicos de apuestas eran destinados de forma exclusiva a la formalización de apuestas, y sólo se admitía la posibilidad de instalar hasta cuatro máquinas recreativas del tipo B, la reforma propuesta permite a los locales específicos, además de poder instalar cuatro máquinas recreativas de tipo B.1 o máquinas multipuesto de este mismo tipo B.1 que en conjunto no dispongan de más

de cuatro puestas de jugador, la comercialización de apuestas hípicas externas mutuas (artículo 34.4 Decreto 106/2006). Además, el artículo 34.1 abre la posibilidad de comercializar otras actividades de juegos en los términos que reglamentariamente se establezca.

#### 8. Artículo Sexto: Modificación del Decreto 73/2009.

El artículo sexto del proyecto de decreto objeto del presente Dictamen, modifica el Decreto 73/2009, de 30 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Juego en la Comunidad de Madrid y se modifican otras normas en materia de juego.

El precepto consta de cuatro apartados por los que se modifican los artículos 9.1 f), 9.3, 11.3 c) y 64.6 del Decreto 73/2009. La reforma responde a criterios de oportunidad, pues se modifica el porcentaje de premios de las máquinas B.3 o de los dispositivos que pueden tener y la duración media de la partida de las máquinas de azar o tipo C. El artículo 64.6, al que antes se ha hecho referencia responde a la necesidad de regular de una manera uniforme el sistema de reclamaciones.

#### 9. Disposiciones adicionales y derogatoria.

La Disposición adicional primera regula la publicidad de las actividades de juegos y apuestas.

El artículo 5.1 de la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad prevé para la publicidad sobre juegos de suerte, envite o azar, que sea regulada por sus normas especiales o sometida al régimen de autorización administrativa previa.

En la Comunidad de Madrid, el artículo 5 de la Ley 6/2001 prohíbe la realización de publicidad y de promoción de las actividades de juego a que se refiere la Ley, salvo en los supuestos y con las condiciones que se establezcan reglamentariamente. El artículo 2.1 señala que es competencia

del Consejo de Gobierno la regulación del régimen de publicidad del juego. El artículo 5.2 define el concepto de publicidad de las actividades de juego e indica que “*se entiende por publicidad de las actividades de juego la divulgación o el anuncio de las mismas cualquiera que sea el medio utilizado*”.

La Ley 6/2001 tipifica como infracción muy grave el “*efectuar publicidad de los juegos de azar y/o apuestas o de los establecimientos en que éstos se practiquen al margen de las Normas establecidas o autorizaciones concedidas*”.

Su desarrollo reglamentario se efectuó en la Disposición adicional segunda del Decreto 106/2006, y que deroga expresamente la norma proyectada y flexibiliza el régimen de publicidad, al no requerir autorización previa, con el límite de que no deberá incitar expresamente a la práctica de juegos y apuestas y deberá respetar la normativa sobre protección de menores. El apartado 3 de la disposición objeto de estudio, remite, como no podía ser de otro modo, a las disposiciones acerca de la publicidad ilícita contenidas en la legislación general sobre publicidad.

Finalmente, la Disposición adicional segunda prevé que “*las garantías exigibles a las empresas a favor de la Hacienda de la Comunidad de Madrid para la realización de actividades relacionadas con el juego y las apuestas se extenderán a aquellas actividades que se desarrolle a través de medios informáticos, interactivos o de comunicación a distancia*”.

Esta disposición debe entenderse aplicable únicamente a las empresas que realicen la nueva categoría de juegos que se incluye en el Catálogo parcial de juegos, los juegos específicos organizados a distancia y no a todas “*aquellas actividades que se desarrolle a través de medios informáticos, interactivos o de comunicación a distancia*”, porque es posible realizar apuestas hípicas externas por medios informáticos o interactivos autorizados, y la empresa autorizada para la organización y comercialización de apuestas hípicas

habrán constituido la fianza prevista en el artículo 6.3.b) del Decreto 148/2002.

#### **QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.**

Salvo las consideraciones ya expuestas, el proyecto de Decreto se ajusta, en términos generales, a las Directrices de técnica normativa aprobadas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, que resultan de aplicación.

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

#### **CONCLUSIÓN**

Que, una vez observadas las consideraciones esenciales y no esenciales formuladas en el presente dictamen, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de Decreto por el que se modifican el Reglamento de los Juegos Colectivos de Dinero y Azar en la Comunidad de Madrid y otras normas en materia de juego.

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

Madrid, 6 de abril de 2011