

Dictamen nº: **177/19**  
Consulta: **Consejera de Economía, Empleo y Hacienda**  
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**  
Aprobación: **29.04.19**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 29 de abril de 2019, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por la consejera de Economía, Empleo y Hacienda, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre el proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 106/2006, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Apuestas de 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.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 11 de abril de 2019 tuvo entrada en este órgano consultivo, solicitud de dictamen preceptivo, con carácter urgente, firmada por la consejera de Economía, Empleo y Hacienda, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 198/19, comenzando el día señalado el cómputo del plazo de quince días hábiles 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, deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en sesión celebrada el día 29 de abril de 2019.

### **SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.**

El proyecto de decreto modifica el Decreto 106/2006, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Apuestas en la Comunidad de Madrid (en adelante, 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 y se modifican otras normas en materia de juego (en adelante, Reglamento de Máquinas Recreativas y de Juego).

La finalidad de la norma, según explicita la parte expositiva, es revisar la normativa actual sobre el juego y casas de apuestas y locales en relación a la accesibilidad y promoción dando así cumplimiento a lo acordado por la Conferencia Sectorial de Sanidad que en octubre de 2018 aprobó un Plan de Acción sobre Adicciones 2018-2020 en el que se incluye una acción dirigida a proteger a los menores y personas de especial vulnerabilidad al juego mediante la puesta en marcha de medidas normativas.

El proyecto de decreto consta de dos artículos, seis disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y una disposición final.

El artículo primero dispone la modificación del Decreto 106/2006, según lo señalado en los cinco apartados siguientes, con arreglo al siguiente esquema:

Apartado uno.- Deja sin contenido el apartado 5 del artículo 10.

Apartado dos.- Redacta nuevamente el artículo 34 sobre los locales específicos de apuestas.

Apartado tres.- Añade un artículo 34 bis relativo a la autorización de funcionamiento de locales específicos de apuestas.

Apartado cuatro.- Añade un apartado 7 al artículo 36 sobre las zonas de apuesta de los recintos o lugares donde se celebren acontecimientos deportivos.

Apartado cinco.- Se da nueva redacción al artículo 37 relativo a las condiciones comunes de los locales y zonas de apuesta.

El artículo segundo, que modifica el Decreto 73/2009, contiene tres apartados con el siguiente esquema:

Apartado uno.- Cambia la redacción del apartado d) del artículo 3 que hace referencia a las exclusiones del ámbito de aplicación del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Juego de la Comunidad de Madrid.

Apartado dos.- Redacta nuevamente el artículo 60 relativo al régimen jurídico de los salones.

Apartado tres.- Cambia la redacción del 64 en relación con el funcionamiento de los salones recreativos y de juego.

La disposición transitoria primera hace referencia a la reserva para prevención y tratamiento de la ludopatía; la disposición transitoria segunda establece el régimen transitorio de las máquinas con juegos infantiles o deportivos que conceden vales, fichas o elementos similares canjeables por juguetes; la disposición transitoria tercera regula el régimen transitorio del servicio de control de admisión; la disposición transitoria cuarta hace referencia al período de adaptación del servicio de bar o cafetería; la disposición transitoria quinta se refiere al período de adaptación de fachadas y rótulos y la disposición transitoria sexta sobre el régimen transitorio de las distancias mínimas a centros de enseñanza no universitaria. La disposición derogatoria única contiene una derogación genérica y la disposición final única contempla la entrada en vigor de la norma el día siguiente al de la publicación del decreto en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

### **TERCERO.- Contenido del expediente remitido.**

El expediente objeto de remisión a esta Comisión Jurídica Asesora consta, según relaciona el índice, de 40 documentos que son los siguientes:

1. Solicitud de dictamen, con carácter urgente, a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid sobre el proyecto de decreto.

2. Certificación del secretario general del Consejo de Gobierno de 9 de abril de 2019 por el que se acuerda solicitar dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid sobre el proyecto de decreto (documento nº 3).

3. Resolución del director de Área de Ordenación y Control del Juego sobre la necesidad de consulta pública en relación con el proyecto de decreto (documento nº 4).

4. Resolución del director de Área de Ordenación y Control del Juego de 11 de diciembre de 2018 por la que se acuerda el trámite de consulta pública sobre el proyecto de decreto (documento nº 5).

5. Pantallazo relativo al trámite de consulta pública, previo a la elaboración del proyecto de decreto, en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid (documento nº 6).

6. Relación de escritos del director del Área de Ordenación y Gestión del Juego, fechados el 12 de diciembre de 2018, por el que se comunica a diversas asociaciones, organizaciones empresariales y empresas afectadas por el proyecto de norma de la publicación del proyecto de decreto en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid (documento nº 14)

7. Alegaciones presentadas en el trámite de consulta pública (documento nº 7).

8. Memoria justificativa de la tramitación urgente del proyecto de decreto, del director de Área de Ordenación y Control del Juego de 25 de febrero de 2019 y certificación del secretario general del Consejo de Gobierno del Acuerdo 26 de febrero de 2019 por el que se declara la tramitación urgente del proyecto de decreto (documentos nº 8, 9, 10 y 11).

9. Borrador del proyecto de decreto de fecha 27 de febrero de 2019 (documento nº 12).

10. Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 27 de febrero de 2019 (documento nº 13).

11. Resolución del director de Área de Ordenación y Control del Juego de 27 de febrero de 2019 por la que se acuerda someter al trámite de audiencia e información pública el proyecto de decreto, durante un plazo de siete días al haberse acordado su tramitación urgente (documento nº 15).

12. Pantallazo relativo a la publicación del anuncio del trámite de audiencia e información pública del proyecto de decreto, en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid (documento nº 16).

13. Alegaciones presentadas al trámite de audiencia e información pública. Constan en el expediente remitido un total de 67 escritos presentados por los siguientes interesados: ANESAR (ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE EMPRESARIOS DE SALONES DE JUEGO y RECREATIVOS); ADMIRAL SLOTS SAU; APUESTAS DEPORTIVAS DE MADRID S.A; SALONES MACAO S.L; JANO (JUEGOS AUTOMÁTICOS NACIDOS PARA EL OCIO) S.L; AUTOMATICOS SURMATIC, S.L; ADMIRAL GAMING MADRID, S.L.U; AEJOMA (ASOCIACIÓN DE EMPRESARIOS DE ESTABLECIMIENTOS DE JUEGO Y OCIO DE MADRID); CEIM (CONFEDERACIÓN EMPRESARIAL DE MADRID); AMADER (ASOCIACIÓN MADRILEÑA DE EMPRESARIOS DEL RECREATIVO); CEJUEGO (Consejo Empresarial de Juego); FEMARA (CONFEDERACIÓN NACIONAL DE OPERADORES DE MÁQUINAS RECREATIVAS Y DE AZAR; AEAM (Asociación de Empresas de Azar de Madrid); MILLENNIAL GAMING S.A; MISURI, S.A.U; OPERIBERICA; ASEJU (ASOCIACION EMPRESARIAL DE JUEGOS AUTORIZADOS); ANDEMAR (ASOCIACIÓN DE EMPRESARIOS DE MÁQUINAS RECREATIVAS DE MADRID); CASINO DE JUEGO GRAN MADRID S.A; COMAR

INVERSIONES CAPITAL S.A.; escritos de CCOO – UGT MADRID; SPORTIUM APUESTAS DEPORTIVAS S.A; CODERE APUESTAS S.A.U; BETSLOTS CR-COD S.L; GESTIÓN DE APUESTAS MADRILEÑAS S.A.; JUEGOS PAYNUCA S.L; BILLARES DEL RIO S.A; RESTAURANTE COIMBRA III S.L; VICENTE CARRASCO S.L; NURCA S.A; escrito presentado conjuntamente por GRUPO ORENES S.L; PLAU ORENES SLU; AUTOMÁTICOS ORENES S.L.U; INVERSIONES VALENCIANAS VELÁZQUEZ S.L; COMPAÑÍA ORENES DE RECREATIVOS SAU; JUEGOS RECREATIVOS MADRILEÑOS S.A.U y POJOBU S.A; CASINO TORREMAR S.A.; HOSTYOCI S-A.U; UNIPLAY S.A.; RECREATIVOS EUROPLAY, SLU; ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE BOLERAS DE ESPAÑA; ILUSIONA CENTROS DE JUEGO S.L; BOWLING CHAMARTÍN S.A; BOLERA XANADU 2010 S.L; BOWLING STATION S.L; REAL BOWLING DE OLIAS S.L; BOWLING STATION 2015 S.L; CERRO HUMBOLDT S.L; CERRO LA NEBLINA S.L; ALCOBENDAS ENTERTAINMENT S.A; BOWLING PARK S.A; Y GLOBAL FUN PARTNERS, S.L.; ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE EMPRESARIOS DE BOWLING; BATCA (ASOCIACIÓN BRITÁNICA DE COMERCIANTES DE SERVICIOS y DIVERSIÓN); EUROMAT; FEDERACIÓN EUROPEA DE JUEGOS y DIVERSIÓN; IAAPA (Asociación Internacional de Parques de Atracciones); ELAUT; COASTAL AMUSEMENTS; BANDAI NAMCO AMUSEMENT EUROPE LIMITED; SEGA AMUSEMENTS INTERNATIONAL LTD; BAY TEK ENTERTAINMENT; UNIS TECHNOLOGY CANADA LTD; AMERICAN AMUSEMENT MACHINE ASSOCIATION; INNOVATE CONCEPTS INB ENTERTAINMENT; ELAUT SPAIN S.L; FUNTASMIX INTERNACIONAL S.L.U.; FAPA Francisco Giner de los Ríos; Escrito de la Asociación vecinal de Cuatro Caminos-Tetuán; y sendos escritos presentados por dos ciudadanos. Además, figuran dos escritos presentados fuera del plazo por OPEMARE Y SALAS PREMIUM S.L (documento nº 17).

14. Consulta al Consejo de Diálogo Social con remisión de escrito de alegaciones por UGT-Madrid y CEIM (documento nº 18).

15. Memoria económica-financiera del proyecto de decreto, de 28 de febrero de 2019 (documento nº 19).

16. Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de fecha 1 de marzo de 2019, emitido por la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social (documento nº 20).

17. Correo electrónico remitido por el “Sistema de Cooperación Interadministrativa para la LGUM” que comunica que el proyecto de decreto ha sido puesto a disposición del resto de autoridades competentes a través del sistema de intercambio electrónico de información previsto en el artículo 23 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de Mercado (en adelante, LGUM) (documento nº 21).

18. Informe de impacto por razón de género emitido por la Dirección General de la Mujer, con fecha 4 de marzo de 2019 (documento nº 22).

19. Informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno (documento nº 23).

20. Informe de impacto sobre la familia, infancia y adolescencia, emitido por la Dirección General de la Familia y el Menor, con fecha 5 de marzo de 2019 (documento nº 24).



21. Observaciones al proyecto de decreto formuladas por el director general de Juventud con fecha 8 de marzo de 2019 (documento nº 25).

22. Certificado del secretario de la Comisión Permanente del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid de 11 de marzo de 2019 sobre el Acuerdo de la Comisión Permanente adoptado con fecha 6 de marzo de 2019 en el que se aprobó, por mayoría, el proyecto de informe de la Comisión de Legislación de dicho órgano, sometido a consulta (documento nº 26).

23. Observaciones formuladas por la Consejería de Educación e Investigación con fecha 12 de marzo de 2019 (documento nº 27).

24. Escrito remitido por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de fecha 5 de marzo de 2019 en el que informa que no se realizan observaciones al proyecto de decreto (documento nº 28).

25. Escrito remitido por la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras de fecha 7 de marzo de 2019 en el que informa que no se realizan observaciones al proyecto de decreto (documento nº 29).

26. Informe del Consejo de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid de 14 de marzo de 2019 (documento nº 30).

27. Informe de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, de 19 de marzo de 2019 (documento nº 31).

28. Observaciones formuladas por la Consejería de Sanidad con fecha 19 de marzo de 2019 (documento nº 32).

29. Escrito remitido por la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia, y Portavocía del Gobierno de fecha 7 de marzo de 2019 en el que informa que no se realizan observaciones al proyecto de decreto (documento nº 33).

30. Informe de la Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación con el Estado de 22 de marzo de 2019 (documento nº 34).

31. Borrador del proyecto de decreto de fecha 25 de marzo de 2019 (documento nº 35).

32. Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 25 de marzo de 2019 (documento nº 36).

33. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, de 25 de marzo de 2019 (documento nº 37).

34. Informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda con el conforme de la abogada general de la Comunidad de Madrid de 1 de abril de 2019 (documento nº 38).

35. Borrador del proyecto de decreto de fecha 2 de abril de 2019 (documento nº 39).

32. Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 2 de abril de 2019 (documento nº 40).

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, de carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre que *ad litteram* dispone que: “*En especial, 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 de la consejera de Economía, Empleo y Hacienda, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del ROFCJA.

El proyecto de decreto que pretende se pretende aprobar se dicta, como más adelante se expondrá, en desarrollo de la Ley 6/2001, de 3 de julio, del juego en la Comunidad de Madrid (en adelante, 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 las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo de 6 de febrero de 2017 (recurso de casación nº 1397/2015) y 22 de mayo de 2018 (recurso de casación nº 3805/2015). La última de las sentencias citada destaca la importancia de la función consultiva en el ejercicio de la potestad reglamentaria y

declara que esta *“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 el artículo 23.2 del ROFCJA.

Sobre la solicitud de dictamen con carácter urgente, esta Comisión Jurídica Asesora ha declarado entre otras ocasiones en el Dictamen 3/18, de 5 de abril, 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 26 de febrero de 2018 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 22 de febrero de 2019 en la que se señala que *“el trámite de urgencia está motivado por la bonanza de las medidas a adoptar en pro de los derechos de los ciudadanos y en especial de los menores, la adolescencia y demás colectivos especialmente vulnerables al juego, que son el bien jurídico a proteger”*.

Esta motivación no es suficientemente justificativa de la urgencia porque, según este razonamiento, siempre que se pretendan aprobar medidas en beneficio de los ciudadanos, se podrían reducir los plazos de un procedimiento.

Por tanto, debería justificarse mejor las razones de interés público que justifican la declaración de urgencia de este procedimiento debiendo observar, además, que esta urgencia no se adoptó desde el inicio del procedimiento como hubiera sido correcto, pues no afectó al trámite de consulta pública.

**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, ora sea de rango legal, ora lo sea reglamentaria.

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.

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, dado que es el rango de la norma que se pretende modificar.

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

El procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias no se encuentra regulado de una manera completa y cerrada en el ordenamiento de la Comunidad de Madrid, por lo que habrá 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 (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 (en adelante, Real Decreto 931/2017). También habrá de tenerse en cuenta la Ley 39/2015, de 1 de octubre,

de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) así como las diversas especialidades procedimentales dispersas en la normativa madrileña, actualmente recogidas en el Acuerdo de 5 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las instrucciones generales para la aplicación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno, si bien el mismo no tiene carácter normativo.

Debe destacarse, no obstante, que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo de 2018 (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 regulación propia en los términos anteriormente apuntados.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos ha de destacarse 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 transparencia. En el caso de la Comunidad de Madrid, la norma proyectada no se encuentra incluida expresamente en el Plan Anual



Normativo para el año 2018. La falta de inclusión del proyecto de decreto que constituye el objeto de la consulta en el Plan Normativo del año correspondiente, obliga a justificar este hecho en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, según exige el artículo 25.3 de la Ley del Gobierno y el artículo 2.1 4º del Real Decreto 931/2017, lo que aparece cumplimentado en las memorias que obran en el expediente, en las que se indica que en el Plan Normativo de la Comunidad Madrid para 2018, aprobado mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 25 de abril de 2017, estaba previsto que la normativa de desarrollo de la Ley del juego fuera objeto de nueva actualización y adaptación de los requisitos de la Ley de Unidad de Mercado y a la nueva Ley de Procedimiento Administrativo de las Administraciones Públicas y, con esa finalidad, se incluyeron en dicho Plan el Decreto por el que se regula el Registro del juego y Registro de Interdicciones de Acceso al Juego de la Comunidad de Madrid y el Decreto por el que se aprueba el Reglamento General del juego de la Comunidad de Madrid.

Se observa que ninguna de las normas objeto de modificación son las incluidas en el Plan Normativo de la Comunidad de Madrid para el año 2018. Según explica la Memoria, las modificaciones normativas incluidas en dicho plan abarcarían múltiples aspectos de la regulación existente en materia de juego. Sin embargo, añade la Memoria, *“dada la preocupación social existente en la actualidad, manifestada a través de distintas iniciativas de todo orden y la sensibilidad actual al respecto del Gobierno de la Comunidad de Madrid, se considera conveniente dar respuesta de forma estructurada a estas inquietudes, abordando modificaciones puntuales”*.

Se trata de una justificación genérica, que no explica de forma suficiente las razones que han motivado que no se dé cumplimiento al Plan Normativo de la Comunidad de Madrid para 2018 y se haya

optado por modificar puntualmente el Reglamento de Apuestas y el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Juego, por lo que deberá razonarse en la Memoria.

Igualmente el artículo 133 de la LPAC y el artículo 26 de la Ley del Gobierno establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del portal web de la Administración competente recabando la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la norma que se pretende aprobar. En este procedimiento, mediante Resolución de 11 de diciembre de 2018 de la Dirección de Área de Ordenación y Control del Juego se sometió el proyecto al trámite de consulta pública. Consta igualmente en el expediente que se notificó este trámite de consulta pública a una relación de empresas y asociaciones empresariales, habiéndose recibido 56 escritos presentados por distintos ciudadanos, empresas y asociaciones empresariales del sector del juego que se relacionan en la Memoria.

2.- En el proyecto objeto de dictamen, la iniciativa parte de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda en virtud de las competencias establecidas en el Decreto 58/2018, de 21 de mayo, del Presidente de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las consejerías de la Comunidad de Madrid. Por otro lado el órgano directivo competente es la Dirección de Área de Ordenación y Control del Juego de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, que es quien tiene atribuida la competencia para impulsar este proyecto de Decreto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20.1 del Decreto 193/2015, de 4 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la citada Consejería.

.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo prevista en el citado artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y desarrollada por el Real Decreto 931/2017, de 3 de julio, se observa que se han incorporado al expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora tres memorias firmadas por el director de Área de Ordenación y Control del Juego elaboradas a medida que se iban cumpliendo los distintos trámites del procedimiento, por lo que cabe considerar que la Memoria del Análisis de Impacto Normativo 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.

Centrándonos en la última Memoria que figura en el expediente remitido, fechada el 2 de abril de 2019, se observa que contempla la oportunidad de la propuesta con identificación de los fines y objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida y la adecuación a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la LPAC (artículo 2.1 a) del Real Decreto 931/2017). También realiza un examen del contenido de la propuesta y el análisis jurídico de la misma, con referencia a las principales novedades introducidas por la norma proyectada así como su adecuación al orden de distribución de competencias. En relación con la exigencia contenida en el artículo 2.1 b) del Real Decreto 931/2017, sobre la inclusión en la Memoria de un listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor del proyecto, la Memoria señala que al tratarse de una norma que modifica parcialmente decretos que continúan vigentes, no se hace

ninguna derogación expresa, limitándose a incluir una previsión genérica de derogación de todas aquellas normas en materia de juego de igual o inferior rango que se opongan a las nuevas previsiones normativas.

Por lo que se refiere a los impactos de la norma proyectada, la Memoria contiene una referencia al impacto económico y presupuestario distinguiendo, a su vez, entre el impacto económico general; los efectos en la competencia en el mercado; el análisis de cargas administrativas y el impacto presupuestario para la Comunidad de Madrid. También contiene la Memoria la referencia al impacto presupuestario. En relación con este último, declara que no tiene efectos financieros ni positivos ni negativos sobre los gastos y los ingresos públicos ni de los presupuestos Generales del Estado ni de la Administración de la Comunidad de Madrid.

También incluye la Memoria 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.

Figura igualmente incorporado a la Memoria el examen del impacto por razón de género y del impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y la Ley 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.

Asimismo la Memoria contempla la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Además se advierte que se recogen las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas por el órgano proponente de la norma, tal y como exige el artículo 2.1 i) 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, aunque el proyecto de decreto no está incluido en las normas cuyos resultados de aplicación se han de evaluar en el Plan Normativo de la comunidad de Madrid para el año 2018, la Memoria considera que, en cuanto impone nuevas obligaciones para las empresas de un subsector del juego con el fin de dotar de mayor protección a los menores y personas que tienen prohibido el acceso al juego, es oportuno fijar un plazo de dos años desde la entrada en vigor del decreto para la realización de la evaluación de la norma.

Como resumen de todo lo expuesto hasta ahora en relación con la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, esta Comisión Jurídica Asesora no puede dejar de observar la importancia de la citada Memoria en el seno del procedimiento, que trasciende de su consideración como un mero trámite con independencia de su contenido, por lo que consideramos necesario que antes de la remisión del proyecto al Consejo de Gobierno se redacte una versión definitiva

de la Memoria, en la que se subsanen las deficiencias de contenido que hemos expuesto en las líneas anteriores.

4.- 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 la Mujer, que ha señalado que en la norma no se aprecia impacto por razón de género al tratarse de una norma de carácter técnico y organizativo. Tampoco la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social ha apreciado impacto en materia de orientación sexual, identidad o expresión de género en su preceptivo informe. Asimismo ha emitido informe la Dirección General de la Familia y el Menor en el que se alude a que el proyecto es susceptible de generar un impacto positivo en materia de familia, infancia y adolescencia, *“por cuanto se introduce la previsión de exigencia de una distancia mínima de 100 metros de estos locales a centros educativos, y se establece la obligación de denegar el acceso a estos locales a los menores de edad y a las personas inscritas en el Registro de Interdicciones de Acceso al Juego con prohibición para la práctica del juego en su interior”*.

También, conforme a lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley 9/2018, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2019, se ha emitido informe por la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda.

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 dictamen con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se emitió el 1 de abril de 2019 el informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda con el conforme de la abogada general de la Comunidad de Madrid exponiendo diversas observaciones al proyecto, algunas de ellas de carácter esencial, que han sido tenidas en cuenta en su mayoría por el órgano proponente de la norma, tal y como se recoge en la última Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 2 de abril de 2019.

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. La Comisión de Legislación del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid ha emitido informe favorable al proyecto de decreto aprobado por la Comisión Permanente del Consejo de Consumo con fecha 6 de marzo de 2019 con la abstención de la representante de las organizaciones empresariales y el voto contrario del representante de las organizaciones sindicales.

El proyecto de decreto se ha sometido a informe del Consejo del Diálogo Social, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 21/2017, de 28 de febrero, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Consejo para el Diálogo Social de la Comunidad de Madrid y se establece su composición, organización y funcionamiento. Se han remitido observaciones por parte de UGT-MADRID y CEIM.

También constan en el expediente remitido el informe 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.

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 sin observaciones por las secretarías generales técnicas de la distintas consejerías de la Comunidad de Madrid, salvo la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, que ha efectuado observaciones de técnica normativa y la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación e Investigación, que considera que en la distancia mínima de 100 metros para los centros educativos no universitarios debería haber una diferenciación entre los centros de Educación Infantil y Primaria y los Centros de Educación Secundaria, de manera que la distancia mínima de 100 metros podría ser válida respecto de los primeros e incrementarse hasta los 150 o 200 metros medidos de forma radial respecto de los centros que imparten enseñanzas de Educación Secundaria, cuyo alumnado es el que está en mayor situación de riesgo.

Además, la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno ha remitido un informe de la Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación con el Estado que concluye que el proyecto de decreto no ha de notificarse a la Comisión Europea en virtud de la Directiva (UE) 2015/1535.

Se han incorporado también al expediente las observaciones del director general de Juventud, de la Consejería de Cultura, Turismo y Deportes.



5.- En aplicación del artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, conforme al cual en todo caso, los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Ministerio proponente, se ha unido al expediente el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma, constando en el expediente un informe del secretario general técnico de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda de 25 de marzo de 2019.

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.

Consta en el expediente la Resolución firmada por el director de Área de Ordenación y Control del Juego de 27 de febrero de 2019 por la que se sometió el proyecto de decreto al trámite de información pública por un plazo reducido de 7 días hábiles dada la tramitación urgente del procedimiento.

En este trámite de información pública se han presentado 67 escritos de alegaciones formuladas por las personas físicas, jurídicas, sindicatos y asociaciones empresariales interesados en el proyecto normativo cuyos nombres se han relacionado en el antecedente de hecho tercero punto 13 y a las que se ha dado cumplida respuesta según queda reflejado en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

En cuanto a la potestativa audiencia a las organizaciones o asociaciones que representan derechos o intereses legítimos que puedan resultar afectados por la norma, no consta que se haya cumplimentado porque la relación de escritos dirigidos el día 13 de diciembre de 2018 a 25 asociaciones empresariales y empresas del sector del juego que se agrupan en el documento nº 14 no pueden ser considerados como cumplimiento del trámite de audiencia previsto en el artículo 133.2 de la LPAC, al haberse realizado en el trámite previo de consulta pública, antes de la elaboración del texto del proyecto de decreto. En este sentido, todos los escritos “*comunican la apertura de dicho trámite de consulta pública previa*”, previo a la elaboración del texto del proyecto.

No obstante, como ha señalado esta Comisión Jurídica Asesora en anteriores dictámenes (v. gr. 90/19, de 7 de marzo) lo cierto es que la LPAC, en la modificación de la Ley del Gobierno, ha convertido en potestativa la audiencia de las organizaciones o asociaciones reconocidas por la ley. Por tanto, aunque resultaba evidente la existencia de organizaciones o asociaciones en el sector del juego afectadas por la norma y cuyos fines guardan relación directa con su objeto, pues la Administración les comunicó en su momento la apertura del trámite de consulta pública, lo que hubiera hecho deseable una específica audiencia de estas, una vez elaborado el texto del proyecto de decreto, no puede considerarse que esta omisión haya producido un irregularidad invalidante. Además, se observa que muchas de estas organizaciones y asociaciones empresariales del sector afectado por el proyecto de decreto, aunque no se les ha notificado el trámite de audiencia, han presentado alegaciones en el trámite de información pública.

7.- Por último, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.9 de la Ley del Gobierno y el artículo 8.3 a) del Decreto 87/2018, de 12 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno, se ha emitido el informe de 5 de marzo de 2019 de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la citada consejería.

8.- En otro orden de cosas, según señala la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y se acredita en el documento nº 21 del expediente remitido, el proyecto de decreto, como ya hemos dicho, se incorporó al sistema de cooperación interadministrativa para el intercambio de información relativa a los proyectos normativos que puedan tener incidencia en la unidad de mercado, de conformidad con lo establecido en el artículo 14 de la ya citada LGUM.

#### **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 tercero de los elaborados por el centro directivo proponente, ya que se han ido acogiendo, en buena medida, según consta en la última Memoria del Análisis de Impacto Normativo 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.

Entrando en el análisis concreto del texto remitido, nuestra primera consideración ha de referirse a la parte expositiva que entendemos cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la

Directriz 12 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005.

En el apartado relativo a consultas e informes de la parte expositiva se hace mención a que se ha practicado el trámite de audiencia e información pública. Como se ha señalado en la consideración jurídica anterior, no consta en el expediente que se haya practicado el trámite de audiencia, toda vez que los escritos que se remitieron a las empresas y asociaciones empresariales del sector lo fueron en el trámite de consulta pública, previa a la elaboración del texto del proyecto.

Por lo que se refiere a la parte dispositiva, como ya adelantamos, está compuesta por dos artículos, seis disposiciones transitorias, una disposición derogatoria única y una disposición final única.

El artículo primero, que contiene cinco apartados, modifica el Reglamento de Apuestas de la Comunidad de Madrid.

El apartado uno del artículo primero del proyecto de decreto deja sin contenido el artículo 10.5 del citado reglamento que establecía la obligación de situar la autorización administrativa en un lugar visible al público dentro de los locales y zonas de apuestas impuesta en el artículo 37 b) del Reglamento de Apuestas que, como seguidamente veremos, también es objeto de modificación.

El apartado dos del artículo primero del proyecto de decreto, da nueva redacción al artículo 34 que regula los locales específicos de apuestas. Se eliminan de este precepto todas las disposiciones relativas a las autorizaciones de funcionamiento de este tipo de locales que pasar a regularse en el artículo 34 bis, como seguidamente veremos.

La principal novedad que introduce el proyecto de decreto en materia de los locales específicos de apuestas es la obligación de disponer de un servicio de control de admisión situado a la entrada del local para identificar a los usuarios, de forma similar a la exigida en la actualidad para los casinos de juego y los establecimientos de juegos colectivos de dinero y azar. Hacen referencia a este control de admisión los apartados 4, 5, 6, 7 y 8 del artículo 34.

La adopción de esta medida se ajusta el objetivo perseguido por el proyecto de decreto que, como hemos expuesto, pretende revisar la normativa actual sobre el juego y casas de apuestas y locales en relación a la accesibilidad y promoción para proteger, 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. De manera que en dicho control, previa presentación del DNI, NIE o pasaporte, se pueda comprobar la identidad y edad del usuario a efectos de limitar su acceso, de conformidad con lo previsto en el artículo 24.1 y 2 de la Ley 6/2001. El artículo 24.1 dispone 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 y el 24.2 hace referencia a las personas incluidas en el Registro de Interdicciones de acceso al juego.

Definido el Registro de Interdicciones de Acceso al Juego por el artículo 24.2 de la Ley 6/2001 como *“el sistema destinado a recoger la información necesaria para hacer efectivo el derecho subjetivo de los ciudadanos a que le sea prohibida la entrada en los establecimientos de juegos colectivos de dinero y azar, en los casinos de juego y en los demás establecimientos de juego cuando, en este último caso, así se prevea en los reglamentos técnicos correspondientes”*, la modificación

propuesta incluye por tanto la posibilidad de inclusión en el citado registro la prohibición de entrar en los locales de apuestas.

El apartado 9 del artículo primero del proyecto de decreto contempla la posibilidad de que se instalen en los locales específicos de apuestas un servicio de bar o cafetería destinado a los usuarios y separado del espacio habilitado para los juegos, zona a la que solo se podrá acceder si el usuario ha pasado por el servicio de control de admisión y ha sido identificado y registrado. En relación con el horario de funcionamiento de este servicio de bar o cafetería, el artículo 34.9 prevé que *“el horario de funcionamiento de este servicio coincidirá con el de apertura y cierre establecido por la normativa en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas para este tipo de locales”*.

El precepto realiza una remisión genérica a la normativa de espectáculos públicos y actividades recreativas. La regulación del horario está contenida actualmente en la Orden 42/2017, de 10 de enero, de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, por la que se establece el régimen relativo a los horarios de los locales de espectáculos públicos y actividades recreativas, así como de otros establecimientos abiertos al público, orden que ha sido anulada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en su Sentencia de 20 de julio de 2018 y contra la que se ha interpuesto recurso de casación.

La redacción de este inciso relativo al horario resulta confusa porque no se entiende si la referencia a *“este tipo de locales”* es para los bares y cafeterías o para los locales de apuestas.

No parece que pueda interpretarse que la expresión *“para este tipo de locales”* hace referencia al horario de los bares y cafeterías

porque la Orden 42/2017 establece para estos establecimientos un horario de 6.00/2.00 horas, lo que supondría una discriminación en relación con otros establecimientos de juego y, en concreto, los establecimientos de juegos colectivos de dinero y de azar (12.30/3.00 horas); salones de juego y recreativos (10.00/0.30 horas) y salones de recreo y diversión (10.00/0.30 horas).

No obstante, si la expresión “*para este tipo de locales*” se entiende que está haciendo referencia a los locales de apuestas conviene advertir que la Orden 42/2017 no contempla entre los locales de actividades recreativas a los locales de apuestas, previendo únicamente como se acaba de exponer los establecimientos de juegos colectivos de dinero y de azar; los salones de juego y recreativos; los salones de recreo y diversión y remitiéndose para los casinos de juego al Decreto 58/2006, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Casinos de Juego en la Comunidad de Madrid. No obstante, hay que tener en cuenta el artículo 38 del Reglamento de Apuestas que establece que los límites horarios de apertura y cierre de los locales específicos de apuestas serán los establecidos para los salones de juego por la normativa vigente en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, por lo que su horario será de 10.00/0.30 horas.

El apartado 10 del artículo 34, modificado por el apartado dos del artículo primero del proyecto de decreto, incluye otra de las novedades de la reforma consistente en el establecimiento de restricciones al lugar de ubicación de los locales específicos de apuestas. Toda vez que esta limitación se introduce en las autorizaciones de funcionamiento, objeto de regulación en el artículo 34 bis, parece más adecuado que se establezca en este mismo precepto, en concreto, en el apartado 1 que quedaría redactado de la siguiente manera:

*“1. Los locales específicos de apuestas requerirán previa autorización administrativa para su funcionamiento, así como aquellos otros permisos o licencias que legalmente sean exigibles.*

*No se podrá conceder autorización de funcionamiento de local específico de apuestas 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 excepción de los centros de educación de personas adultas. A estos efectos, se entiende por centro educativos de enseñanza no universitarias aquellos que impartan enseñanzas de carácter reglado y obligatorio reguladas en la Ley Orgánica 2/2006, de Educación, o normativa que la sustituya”.*

Esta restricción al establecimiento de locales específicos de apuestas aparece justificada, como se ha señalado anteriormente y se recoge en la parte expositiva y en la Memoria, en la necesidad de proteger, de conformidad con el Plan de Acción sobre Adicciones 2018-2020, aprobado por la Conferencia Sectorial de Sanidad, a un colectivo vulnerable en materia de juego como son los menores de edad.

El apartado 3 del artículo 34 bis del Reglamento reproduce lo indicado en el anterior apartado 8 del artículo 34 que establece que la autorización de funcionamiento del local específico de apuestas *“tendrá el mismo período de vigencia que el de la autorización concedida a la empresa para la organización y comercialización de apuestas”*. De conformidad con el artículo 13 del Reglamento de Apuestas las autorizaciones para la organización y comercialización de las apuestas se concederán por un período de cinco años y podrán ser renovadas por períodos de idéntica duración si se cumplen los



requisitos establecidos en la normativa en vigor en el momento de la renovación.

La extinción de la autorización de funcionamiento de los locales específicos de apuestas se regula en el apartado 4 del artículo 34 bis de forma parecida a como lo hace el actual apartado 9 del artículo 34.

El apartado cuatro del artículo primero del proyecto de decreto añade un apartado 7 al artículo 36, relativo a las zonas de apuesta, entendidas estas como las zonas o áreas determinadas de los recintos o lugares donde se celebren acontecimientos deportivos y en las que está autorizada la realización de apuestas internas o externas, siempre que, en este último caso, correspondan a eventos deportivos para exigir, al igual que en los locales específicos de apuestas, un servicio de control de admisión con los mismos requisitos y características que los exigidos en el artículo 34 para estos últimos.

El apartado cinco del artículo primero del proyecto de decreto modifica el artículo 37 que bajo el título condiciones comunes de los locales y zonas de apuestas en su letra a) las condiciones de la rotulación y añade que en la fachada de este tipo de locales no podrá existir ningún tipo de rotulación o de imágenes que hagan referencia a otro tipo de establecimientos de juego ni a juegos cuyo desarrollo no esté autorizado en los mismos. La letra b) hace referencia a la exigencia de hacer constar la prohibición de acceso a los menores de edad a dichos locales frente a la regulación actual que no les impide el acceso a estos locales sino que establece *“la prohibición de participar en las apuestas por los menores de edad”*. Finalmente, es consecuente con la supresión del artículo 10.5 al que antes se ha hecho referencia sobre la obligación de exhibir la autorización administrativa para la organización y comercialización de apuestas.

El artículo segundo del proyecto de decreto modifica el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Juego de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 73/2009.

El apartado uno de este artículo segundo modifica el régimen de exclusiones del ámbito de aplicación del citado reglamento. De esta manera, se precisa la exclusión prevista del apartado d) que hace referencia, a *“las máquinas de mero pasatiempo o recreo que, disponiendo de juegos infantiles o deportivos, permitan obtener a la persona usuaria, dependiendo de su habilidad, además de un tiempo de uso o de juego, vales, fichas o elementos similares que sean canjeables por juguetes de un valor preestablecido y conocido por el usuario”* de manera que se exige no solo *“que el valor reflejado en los vales sea inferior al coste dinerario de las partidas necesarias para conseguirlos”* sino que los juguetes con los que se canjean los puntos sean exhibidos en un expositor y se aclara que la obtención del número de vales o fichas dependerá de la habilidad demostrada en el juego. Como novedad se prevé que no puede ser considerado juego infantil o deportivo el mero accionamiento de una palanca o mecanismo similar y que la apariencia de estas máquinas de mero pasatiempo o recreo no pueden ser similares a las máquinas de juego, ni simular ningún tipo de juego con premio en metálico de los incluidos en el Catálogo de Juegos.

El proyecto de decreto en su versión inicial suprimía la totalidad del apartado d) de la relación de exclusiones, lo que suponía que las denominadas máquinas de pasatiempo y recreo con premio en especie o en forma de puntos canjeables por objetos tendrían la consideración de máquinas recreativas de tipo A. Tras las alegaciones realizadas por las empresas y asociaciones empresariales del sector, se ha modificado la redacción y mantener la exclusión tratando de delimitar más qué

tipo de máquinas de pasatiempo o recreo quedan incluidas y excluidas del ámbito de aplicación del Reglamento de máquinas recreativas y de juego.

En este sentido, si la diferencia entre estas clases de máquinas de pasatiempo y recreo estriba en que las primeras pueden conceder un premio en especie o en forma de puntos canjeables y que disponen de juegos infantiles y deportivos, el nuevo precepto incide en que los juguetes *“de un valor preestablecido y conocido por el usuario”* serán exhibidos en un expositor.

Además, aclara que no puede considerarse como juego infantil ni deportivo el mero accionamiento de una palanca o mecanismo similar y que estas máquinas no pueden tener la apariencia de las máquinas de juego ni simular ningún tipo de juego con premio en metálico, al no poder ser considerados como juegos infantiles.

Se observa que el actual apartado d) también se incluye en el artículo 47.2 del Decreto 32/2004, de 19 de febrero, de modificación del Catálogo Parcial de Juegos y Apuestas de la Comunidad de Madrid, por lo que también debería ser objeto de modificación dicho precepto.

Los apartados tres y cuatro del artículo segundo del proyecto de decreto modifican los artículos 60 y 64, respectivamente del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Juego para introducir, al igual que se ha hecho en el Reglamento de Apuestas, los cambios que se pretenden en relación a la accesibilidad y promoción para proteger a los menores y personas de especial vulnerabilidad al juego, para añadir en su apartado 7, al igual que se ha hecho con los locales específicos de apuestas, la prohibición de rotular o exhibir imágenes que hagan referencia a otro tipo de establecimientos de juego ni juegos

a no autorizados en dicho establecimiento. Se impone igualmente la obligación de exhibir un cartel con la prohibición de acceso a los menores de edad, el establecimiento de restricciones al lugar de ubicación de los salones de juego y la obligación de estos establecimientos de disponer de un servicio de control de admisión para la identificación, control y registro de los usuarios que accedan al establecimiento.

La limitación que supone la prohibición de abrir salones de juego en locales situados a una distancia a pie o poligonal a 100 metros de los accesos de entrada a centro educativos de enseñanza no universitaria, a excepción de los centros de educación a personas adultas, al ser una cuestión que afecta a la autorización de funcionamiento de salones de juego, debe ser objeto de regulación en el artículo 62.1. Además, al artículo 62.2, relativo a la documentación que ha de acompañarse a la solicitud de autorización de funcionamiento de salones de juego debe añadirse una letra d) con el mismo contenido que se ha incluido en el Reglamento de Apuestas.

En relación con la disposición transitoria primera, que dispone que “a fin de destinar, al menos, el 0,7 por ciento de la recaudación procedente de la Tasa Fiscal sobre el Juego a la financiación de políticas de prevención y tratamiento de la ludopatía, el Gobierno adoptará las medidas necesarias a través de los proyectos de ley anuales de presupuestos”, no parece que su contenido encaje con el establecido en la directriz 40 de las Directrices de técnica normativa aprobadas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, que prevé que no pueden considerarse como tales las que se limiten a diferir la aplicación de determinados preceptos de la norma sin que esto implique la pervivencia de un régimen jurídico previo.

En relación con esta disposición, conviene reiterar lo indicado por la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos en su informe de 19 de marzo de 2019 y reiterado por el informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda con fecha 1 de abril de 2019 que advertían que el artículo 24 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, solo permite afectar recursos públicos a fines determinados en virtud de una norma con rango legal.

La disposición transitoria sexta hace referencia a las autorizaciones de funcionamiento de salones de juego y de locales específicos vigentes y que se encuentren situados a una distancia a pie o poligonal a 100 metros de los accesos de entrada a centro educativos de enseñanza no universitaria, a excepción de los centro de educación a personas adultas y señala que la renovación de la autorización de funcionamiento, si se cumple el resto de los requisitos exigidos, *“finalizará en cualquier caso, a los diez años desde la fecha entrada en vigor de este decreto”*. Parece lógico que si la nueva regulación impone el cierre de aquellos salones de juego y locales de apuestas que se encuentren a menor distancia de la establecida en el proyecto de decreto de los accesos de entrada a centro educativos de enseñanza no universitaria, se contemple un régimen transitorio para aquellos establecimientos autorizados a la fecha de entrada en vigor del decreto.

Este plazo no se corresponde con el de vigencia de la autorización de organización y comercialización de apuestas, que es de cinco años, de conformidad con el artículo 13.4 del Reglamento de Apuestas, y que según la nueva redacción propuesta del apartado 3 del artículo 34 bis, la autorización de funcionamiento tendrá el mismo período de vigencia que el de la autorización concedida a la empresa para la organización

y comercialización de apuestas, por lo que deberá tenerse en cuenta. Sí se corresponde con el plazo previsto en el artículo 62.6 para los salones de juego que establece que *“la autorización de funcionamiento se podrá conceder por un período de diez años y será renovable por períodos sucesivos de igual duración”*.

Por último, el apartado final de la disposición transitoria sexta regula la normativa aplicable a las solicitudes de autorización de funcionamiento de salones de juego y locales específicos de apuestas *“presentadas con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de este decreto y que a esa fecha se encuentren en trámite”*.

Se observa que el precepto no prevé un plazo de vigencia de la autorización de funcionamiento, limitándose a señalar el precepto que *“no les será exigible el cumplimiento del requisito de la distancia mínima a centros de enseñanza no universitaria”*, lo que hace de peor condición y, por tanto atenta contra el principio de igualdad, a los titulares de autorizaciones de funcionamiento vigentes a la entrada en vigor de la norma que, como hemos visto, pueden renovar su autorización, *“cuya vigencia finalizará a los diez años desde la fecha de entrada en vigor de este decreto”*

Esta consideración es esencial.

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

En términos generales el proyecto de decreto se ajusta a las directrices de técnica normativa aprobadas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, que resultan de aplicación.

No obstante, hemos de efectuar algunas observaciones.

En la parte expositiva, la fórmula promulgatoria utilizará, según procesa, la fórmula de *“oída la Comisión Jurídica Asesora”* o *“de acuerdo con la Comisión Jurídica Asesora”*.

Debe revisarse el uso de las mayúsculas. Así, siempre que se utilice las expresiones *“el presente Decreto”* o *“este Decreto”*, la palabra decreto debe escribirse con minúscula, de conformidad con las directrices de técnica normativa que prevé que el tipo de disposición no se escribirá con inicial mayúscula cuando el texto de la disposición se haga referencia a la propia norma o a una clase genérica de disposición.

En la nueva redacción dada por el proyecto de decreto a los artículos 34.7 del Reglamento de Apuestas y 64.4 del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Juego, la palabra “Nombre” que sigue a los dos puntos debe escribirse en minúscula.

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

## **CONCLUSIÓN**

Que una vez atendidas las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, alguna de las cuales tiene carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, el proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 106/2006, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Apuestas de 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.

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

Madrid, a 29 de abril de 2019

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 177/19

Excma. Sra. Consejera de Economía, Empleo y Hacienda

C/ Ramírez de Prado, 5 Bis – 28045 Madrid