

dictamen sobre

**PROYECTO DE DECRETO
POR EL QUE SE MODIFICAN
EL REGLAMENTO DE MÁQUINAS
RECREATIVAS Y DE AZAR DE LA
COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA
REGIÓN DE MURCIA, APROBADO
POR DECRETO 72/2008, DE 2 DE
MAYO, EL REGLAMENTO ...**



DICTAMEN SOBRE PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICAN EL REGLAMENTO DE MÁQUINAS RECREATIVAS Y DE AZAR DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA, APROBADO POR DECRETO 72/2008, DE 2 DE MAYO, EL REGLAMENTO DEL JUEGO DEL BINGO DE LA REGIÓN DE MURCIA, APROBADO POR DECRETO 194/2010, DE 16 DE JULIO, Y EL REGLAMENTO DE APUESTAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA, APROBADO POR DECRETO 126/2012, DE 11 DE OCTUBRE



DICTAMEN SOBRE PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICAN EL REGLAMENTO DE MÁQUINAS RECREATIVAS Y DE AZAR DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA, APROBADO POR DECRETO 72/2008, DE 2 DE MAYO, EL REGLAMENTO DEL JUEGO DEL BINGO DE LA REGIÓN DE MURCIA, APROBADO POR DECRETO 194/2010, DE 16 DE JULIO, Y EL REGLAMENTO DE APUESTAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA, APROBADO POR DECRETO 126/2012, DE 11 DE OCTUBRE

De acuerdo con las competencias atribuidas a este Consejo por la Ley 3/93, de 16 de Julio, y de conformidad con lo previsto en su Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, en su sesión celebrada el día 11 de mayo de 2020, acuerda aprobar, por unanimidad, el siguiente:

DICTAMEN

I. ANTECEDENTES.-

Con fecha 17 de enero de 2020 tuvo entrada en este Consejo un escrito de la Secretaria General de la Consejería de Presidencia mediante el que, por delegación de su titular, remite el "*Proyecto de Decreto por el que se modifican el Reglamento de máquinas recreativas y de azar de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, aprobado por Decreto 72/2008, de 2 de mayo, el Reglamento del juego del bingo de la Región de Murcia, aprobado por Decreto 194/2010, de 16 de julio, y el Reglamento de apuestas de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, aprobado por Decreto 126/2012, de 11 de octubre*", para que este Órgano emita el preceptivo dictamen previsto en el artículo 5, a) de la Ley 3/1993, de 16 de julio, por la que se crea el Consejo Económico y Social de la Región de Murcia.

Como se advertirá de la lectura del presente Dictamen, la exposición de antecedentes sobre la materia tiene en este caso una especial trascendencia, a



los efectos de justificar las consideraciones y conclusiones que posteriormente se realizarán sobre el Proyecto de Decreto dictaminado, lo que explica la extensión y detalle de aquéllos.

El Consejo Económico y Social de la Región de Murcia (CESRM), en el ejercicio de su competencia para dictaminar proyectos de normas jurídicas regionales en materia económica y social, ha tenido ocasión de pronunciarse numerosas veces sobre el fenómeno de los juegos de azar con fines comerciales, abordándolo desde ambas perspectivas, económica y social. Posteriormente se reseñarán algunos de los criterios expresados en algunos de dichos Dictámenes, que se proyectan hoy de modo más relevante sobre la dimensión del juego en su incidencia patológica, es decir, la que es generadora de un problema social y de salud pública tan importante como el que representa la ludopatía, siendo su prevención y corrección el bien jurídico más prevalente a proteger en estos momentos desde las Administraciones Públicas.

En esta línea, y por referirnos a documentos de actualidad, destaca la Memoria de Actividades de 2018 de la Federación Española de Jugadores de Azar Rehabilitados, donde se expresa que *"las cifras de negocio, de beneficios, de instalación de lugares de juego, del gasto en publicidad, de múltiples variables de esta actividad, son incuestionables y reconocidas por las propias administraciones, que entendemos tienen carácter oficial, y por lo tanto se le presume objetividad. Si estas cifras tienen este carácter, no se puede negar la penetración social que el juego de azar tiene en la población en general, y es incuestionable que todos estos estímulos inciden, de una manera directa, en el aumento de personas afectadas por trastorno de juego"* (pag. 65).

Incluye este documento ciertos datos sobre las llamadas telefónicas realizadas al número de dicha Federación dedicado a la ayuda al interesado, destacando que en 2018 se atendieron más de 600 llamadas al mes, siendo un 84% de personas de entre 18 a 50 años y sólo un 5% de menores de 18 años; por sexos, un 79% correspondían a hombres y un 21% a mujeres; en el 45% llamaba la persona afectada y en el 55% un familiar.

En el *"Estudio y análisis de los factores de riesgo del trastorno de juego en población clínica española"*, de 2017, coordinado por la Dirección General de Ordenación del Juego, entonces integrada en el Ministerio de Hacienda y Función Pública, realizado sobre un colectivo afectado en diferentes grados por trastornos de ludopatía, el 71% se trataba de personas de entre 18 a 50



años, y el 29% a personas de entre 51 a 77 años; no se estudió a menores de edad.

Entre sus conclusiones, destacan dos:

"En relación a la severidad-afectación de la conducta de juego, más de la mitad de la muestra (54.8%) cumple criterios DSM-5 (Manual Diagnóstico y Estadístico de los Trastornos Mentales, publicado por la Asociación Americana de Psiquiatría, en su 5ª edición; APA, 2013) para ser incluida en el grupo de trastorno de juego grave. Este grupo de alta gravedad se caracteriza por jugar con regularidad a más de cuatro tipos de juego distintos, haber acumulado una media de deudas por juego superior a 20.000 euros en el pasado y casi 15.000 en la actualidad. En cuanto a la edad de inicio, una variable crucial en los estudios empíricos sobre factores de riesgo en adicciones, en la muestra presenta una media próxima a los 21 años. Importante, cerca del 36% de los participantes informa de iniciado el juego antes de los 18 años. Respecto a la evolución del trastorno, los resultados obtenidos en este estudio sitúan el curso medio en un valor superior a los 20 años".

Como expresa la recientísima Memoria de análisis de impacto normativo (MAIN) del Proyecto de Real Decreto de Comunicaciones Comerciales de las Actividades de Juego (ambos documentos de fecha 24 de febrero de 2020, accesibles en la web de la Dirección General de Ordenación del Juego, hoy integrada en el Ministerio de Consumo -www.ordenaciónjuego.es), *"el Gobierno ha incluido la adicción a los juegos de azar, dentro de las adicciones sin sustancia, en su renovada Estrategia Nacional sobre Adicciones 2017-2024, aprobada por el Consejo de Ministros el 9 de febrero de 2018, en la que se incluye como adicción sin sustancia o comportamental el juego patológico, pudiendo abarcarse actuaciones relativas a la manera en que los juegos se presentan e inciden en nuestra sociedad".*

Añade posteriormente dicha MAIN que *"la consecuencia más grave que la actividad de juego produce es el surgimiento, en ocasiones, de comportamientos de consumo irreflexivos, que puede producirse al desarrollar esta actividad. Esta activación puede perturbar la correcta percepción de la relación entre riesgo y recompensa en algunos jugadores, que ven disminuido el control volitivo sobre su proceder y no son capaces de dejar de jugar, a pesar de las implicaciones negativas de diversa índole (económicas, familiares, sociales, laborales, personales...) que ello les pueda suponer. Es ésta una*



situación que, con frecuencia, no sufre en exclusiva el afectado, sino también su entorno socio-familiar.

Estos riesgos han sido reconocidos mediante la inclusión de la ludopatía en el catálogo de patologías adictivas DSM-V de la Sociedad Americana de Psiquiatría, siendo hasta el momento, de hecho, la única “adicción sin sustancia” que merece tal consideración.

A nivel europeo, la Recomendación de la Comisión Europea de 2014 menciona en su Considerando 11, con base en los datos comparativos recogidos en su Documento de Análisis de Impacto Regulatorio, que entre el 0,1 y el 0,8 % de la población adulta en general sufre algún tipo de trastorno asociado con el juego y que entre un 0,1 y un 2,2 % adicional muestra una relación con el juego potencialmente problemática”.

Esta Recomendación, la 2014/478/UE, de 14 de julio de 2014, se refiere a principios para la protección de los consumidores y los usuarios de servicios de juego en línea y la prevención del juego en línea entre los menores, pero estos principios son extrapolables a otras formas de juego. Dicha Recomendación fue adoptada por la Comisión a la vista del art. 292 TFUE y de sus considerandos 2, 9 y 15 se deduce, en particular, que la Recomendación, combinando aspectos relativos, por una parte, a la protección de los consumidores, incluidos los menores, en el ámbito de los servicios de juego en línea y, por otra parte, a las comunicaciones comerciales sobre tales servicios, tiene como finalidad proteger la salud de los consumidores y de los jugadores y reducir al máximo posible el perjuicio económico que podría comportar un comportamiento de juego compulsivo o excesivo, e invita a los Estados miembros a que elaboren normas que regulen la información que los consumidores deben recibir sobre esta clase de juego.

Como reconocen asimismo diversos estudios, la tendencia adictiva del juego se va incrementando con notable rapidez; y ello, entre otras razones, tanto por la insuficiente regulación de la publicidad del juego a nivel estatal (que el mencionado Proyecto de Real Decreto intenta remediar) como por otros factores, señaladamente, en algunas Comunidades Autónomas, el excesivo número de operadores en el mercado, lo que está motivando continuas iniciativas desde las Administraciones Públicas. La citada MAIN reseña que *“algunos Municipios, como es el caso de Barcelona o Sevilla y algunas Comunidades autónomas, como Madrid, han prohibido transitoriamente (normalmente por un periodo de un año) conceder nuevas licencias de apertura de locales de juego para reflexionar sobre el desarrollo del sector. Castilla León, por su parte, aprobó la Resolución de 22/05/2019, de la Secretaría General de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se daba publicidad al Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se modifica la planificación de los establecimientos de juegos, suprimiendo las autorizaciones*



de instalación para locales de juego previstas sacar a concurso público en el año 2019. De modo que se suprimió el cupo previsto y no salieron a concurso público las 10 autorizaciones previstas para el presente año 2019. Asimismo, en Asturias, la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana del (sic, quiere decir en el) Boletín Oficial del Principado de Asturias (BOPA) publicó con fecha 9 de abril de 2019 el Acuerdo de 26 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se suspendía la concesión de autorizaciones de apertura de nuevos establecimientos de juego en el Principado de Asturias, hasta que se procediese a la determinación de los criterios por los que se regirá la concesión de dichas autorizaciones", durante un plazo de ocho meses. La vigencia de dicho Acuerdo ha sido prorrogada por otro de 14 de noviembre de 2019, justificándolo en que aun cuando "la situación de la oferta de juego existente en el Principado de Asturias que, a fecha de hoy, es de las menores en relación con la media nacional", se adopta la medida "teniendo en cuenta la situación en otras Comunidades Autónomas, donde el enorme crecimiento de la oferta de juego ha dado lugar a cierta alarma social..."

Esta circunstancia ha trascendido a los medios de comunicación: *"El número de salones de juego volvió a subir en España en 2018. Y por segunda ocasión consecutiva, a doble dígito. El número de locales de este tipo alcanzó los 3.507 a cierre del pasado año, el nivel más alto registrado desde 2003, según los datos plasmados en el Anuario del Juego en España, publicado hoy por la patronal del sector Cejuego. Desde 2013, cuando estas salas tocaron fondo con 2.362, su número ha crecido un 50%. Unos datos que se conocen en medio del debate abierto sobre el número y ubicación que deben tener este tipo de locales en las ciudades, y sobre la idoneidad o no de restringir sus aperturas y su cercanía, por ejemplo, a los colegios. Según los datos del anuario de Cejuego, hay una sala por cada 13.326 habitantes en España, aunque la proporción varía según la geografía. En Murcia hay una sala por cada 4.263 habitantes, mientras que en Asturias hay una por cada 46.563. En el Principado está en vigor una restricción a la apertura de nuevas salas de juego. En Cataluña, por ejemplo, existe la limitación de 127 establecimientos, lo que se traduce en uno por cada 59.185 personas".* (Diario Cinco Días, 31 de octubre de 2019).

Que las medidas planificadoras y limitativas sobre los salones de juego y apuestas, esencialmente, provengan de las Administraciones autonómicas, o incluso locales, cuyas competencias, en materia de juego o urbanísticas, inciden de un modo más directo y relevante sobre los establecimientos físicos abiertos al público en donde se realiza el denominado juego presencial se justifica por lo que expresa la MAIN del referido Proyecto de Real Decreto al analizar las conexiones de la regulación sobre publicidad del tabaco en relación con la existente o futura sobre el juego:



"En cualquier caso, es esencial reparar en que el consumo de tabaco siempre se despliega en el medio físico. Ello implica que cualquier estrategia de disminución de la demanda de estas actividades, basada en lo que respecta a la prohibición de su publicidad en una menor o nula presencia social de las mismas, puede ser complementada con políticas y acciones de control de la oferta mediante la regulación ex ante y con la lucha contra la disponibilidad ex post de efectos ilegales, con el resultado de una accesibilidad idealmente nula o al menos reducida por parte de los ciudadanos. Como consecuencia de ello y con todas sus dificultades, resulta plausible intervenir sobre el grado de demanda mediante el control de la oferta, logrando cierta efectividad. Algo similar ocurre en lo relativo al juego presencial.

Sin embargo, los juegos de azar en línea, que son los incluidos en la medida de regulación publicitaria del Acuerdo de Gobierno y constituyen junto a las loterías el objeto del real decreto, se consumen por medios electrónicos, informáticos, telemáticos o interactivos, donde las políticas de control de demanda mediante el control de la oferta encuentran evidentes limitaciones".

Quando dicha MAIN se refiere a la dificultad de controlar la oferta del juego en línea se refiere esencialmente al juego en línea que no se realiza en establecimientos abiertos al público, sino en ámbitos estrictamente privados, y ello por razones obvias. Esa dificultad es mucho menor cuando el juego en línea se efectúa en los establecimientos públicos, por la posibilidad de establecer normativamente limitaciones al número y ubicación de éstos, tenga ya el juego un ámbito estatal o autonómico, según el operador disponga de los correspondientes títulos administrativos habilitantes.

La incidencia que la planificación autonómica sobre establecimientos de juego abiertos al público (esencialmente salones de juegos y locales específicos de apuestas, previstos en el artículo 12.2, c) y d) de la Ley 2/1995, de 15 de marzo, reguladora del Juego y las Apuestas de la Región de Murcia, en adelante LJMU), puede tener en la oferta del juego de competencia y ámbito estatal se analizará posteriormente, pero ya puede avanzarse que es extraordinariamente relevante a la vista de lo establecido en el artículo 9.1 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego (LJU): *"La instalación o apertura de locales presenciales abiertos al público o de equipos que permitan la participación en los juegos (de competencia estatal, centrada en los juegos en línea con ese alcance territorial) exigirá, en todo caso, autorización*



administrativa de la Comunidad Autónoma cuya legislación así lo requiera. Estas autorizaciones se registrarán por la legislación autonómica de juego correspondiente".

De hecho, al analizar la repercusión publicitaria de los juegos en línea "puros", es decir, la que no incluye publicidad de establecimientos físicos donde se realice tal juego, la citada MAIN destaca la interrelación entre ambas formas de práctica:

"El hecho de que la inversión publicitaria de los operadores con implantación presencial, fundada en su título habilitante estatal, sea proporcionalmente superior a la de los online puros (sin perjuicio de que en términos absolutos sea inferior, debido a los menores ingresos que en global atesoran aquéllos frente a éstos) apunta a que la inversión que estos operadores realizan en publicidad responde a una voluntad de consolidar su marca más allá del alcance comercial estricto del juego online; es decir, también en relación con su red presencial.

Todo ello ha de ser tenido en cuenta de cara a considerar los posibles impactos sobre la salud pública que la actual situación publicitaria comporte no solo sobre el canal online sino también en el presencial".

Por otra parte, todo lo anterior debe conectarse con lo afirmado por el Anuario del Juego en España de 2019 (obrante en www.cejuego.com), a la vista de las cifras que recoge en sus detalladas estadísticas, en el sentido de que *"el juego on line es todavía de una dimensión muy inferior al conjunto de los juegos presenciales"* (pag. 258).

Desde el punto de vista tributario, en fin, alguna normativa autonómica también ha adoptado medidas cuya finalidad atiende, en parte, a la prevención o atención a la ludopatía. Así, por ejemplo, la referida MAIN destaca que *"la Ley de Cantabria 5/2019, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, modificó la Ley 15/2006, de 24 de octubre, del Juego de Cantabria, (para) aumentar la tasa de las apuestas en dos puntos, del 10 al 12 por ciento, ante "el incremento de jugadores y la proliferación de locales de juego" justificándolo en su exposición de motivos del siguiente modo: "por equipararlo al de otros tipos de gravamen de juego de suerte, envite o azar cuyo cálculo de la base imponible es similar. Otra circunstancia, no menos importante, es (que) el incremento de jugadores y la proliferación de locales de*



juego están provocando una rápida adicción generando un problema de salud pública y social que de alguna manera hemos de contribuir a evitar o al menos sufragar el coste con esta limitada subida del tipo de gravamen”.

Y todas estas medidas, además de otras regulaciones autonómicas, como las relativas a controles de acceso o a distancias mínimas entre establecimientos de juego o con determinados centros educativos, son, a juicio del referido documento, *"cambios normativos relacionados, directa o indirectamente, con la promoción de políticas en materia de juego responsable"*.

II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE DECRETO

El Proyecto de Decreto objeto de Dictamen se compone de una exposición de motivos, tres artículos, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

En síntesis, el contenido de lo anterior puede resumirse así:

La **exposición de motivos** expresa que el marco normativo que regula la autorización de apertura y funcionamiento de los locales específicos de apuestas, salones de juego o salas de bingo debe, en todo caso, adecuarse a su dimensión e impacto económico y social, de forma que se garantice una ordenada organización y comercialización de la actividad del juego. Esta regulación debe estar orientada a conciliar, por una parte, los objetivos fundamentales de la misma, como son la protección de menores, así como de la salud y el orden públicos y, por otra, el fomento de un entorno que proporcione una adecuada oferta de juego para el consumidor, permitiendo el desarrollo de la actividad con arreglo a criterios de racionalidad económica y con una industria en continua innovación.

Esta conciliación requiere de una revisión periódica del marco normativo aplicable, para analizar su posible modificación, con base a los principios de necesidad y proporcionalidad, en cuanto al establecimiento de restricciones a la actividad económica, centrándose en este caso en aquellos grupos especialmente sensibles de usuarios que requieren una especial tutela o protección.



Respondiendo a la necesidad de racionalizar la oferta de salones de juego y de locales específicos de apuestas, por medio del Decreto 126/2012, de 11 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Apuestas de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, se estableció en el apartado 8 del artículo 19 una limitación de una distancia de 200 metros en la autorización de apertura y funcionamiento de los locales específicos de apuestas respecto a otros locales específicos de apuestas, salones de juego, casinos o salas de bingo y se introdujo una modificación en el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, añadiendo un apartado 8 al artículo 35 del mismo, estableciendo una limitación de una distancia de 400 metros para la concesión de autorizaciones de apertura y funcionamiento de nuevos salones de juego respecto a otros salones de juego, casinos o salas de bingo o locales específicos de apuestas en funcionamiento, limitación que se reduce a 200 metros cuando se trate de municipios catalogados como zonas de gran afluencia turística.

No obstante, el creciente número de salones de juego existentes en esta Comunidad Autónoma hace necesario abordar una nueva regulación. Ante esta circunstancia se consideró conveniente la no concesión de autorizaciones de apertura y funcionamiento de nuevos salones de juego y de locales específicos de apuestas mientras se encuentre en tramitación la nueva regulación, por lo que en este sentido se promulgó el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 19 de septiembre de 2018.

El nuevo régimen de distancias se introduce mediante la modificación del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar, del Reglamento del juego del Bingo y del Reglamento de Apuestas, estableciendo para la concesión de autorizaciones de apertura y funcionamiento de nuevos salones de juego, locales específicos de apuestas y salas de bingo, una distancia de 500 metros a los accesos normales de entrada o salida de centros docentes que impartan enseñanza reglada a personas menores de edad o de 1.000 metros respecto a otros salones de juego, casinos, salas de bingo o locales específicos de apuestas autorizados.

El texto se completa con la regulación del régimen transitorio en relación a las solicitudes de apertura y funcionamiento de establecimientos de juego, y con una disposición derogatoria que incluye el cese de los efectos del citado Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno el día 19 de septiembre de 2018.



Por último, respecto a la Orden de 8 de abril de 2011 de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se aprueba el modelo 047 de autoliquidación de la tasa fiscal sobre el juego, en la modalidad de bingo electrónico y se determina el procedimiento para su ingreso y presentación, se establece que las menciones al bingo electrónico se extienden a las modalidades electrónicas de bingo, recogiendo así el cambio de denominación introducido en la Ley 7/2011, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y de fomento económico en la Región de Murcia.

El **artículo 1** del Proyecto se dedica a modificar el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, aprobado por Decreto 72/2008, de 2 de mayo, en los siguientes términos:

Uno. Se modifica el apartado 8 del artículo 35, que queda redactado de la siguiente forma:

“8. En ningún caso se autorizará la instalación de salones de juego a menos de 500 metros de los accesos normales de entrada o salida de centros docentes que impartan enseñanza reglada a personas menores de edad o cuando existan otros salones de juego, casinos, salas de bingo o locales específicos de apuestas autorizados, o cuya autorización se encuentre en tramitación, ubicados en un radio inferior a 1.000 metros, medidos desde cualquiera de las puertas de acceso del que se pretenda instalar.

La renovación de la autorización se ajustará, en cuanto a la aplicación de las distancias mínimas establecidas en el párrafo anterior, a la normativa vigente en el momento de la concesión de dicha autorización.

Si la empresa titular de la autorización para la explotación de este tipo de salones se viera privada de la disponibilidad del mismo, por causas debidamente justificadas no imputables al titular de la autorización, el órgano directivo competente en materia de juego podrá facultar su reubicación en un radio no superior a 500 metros lineales de la primitiva ubicación, aunque ello supusiera la no observancia de la limitación por distancia prevista entre establecimientos de juego, siempre que el nuevo local reúna los requisitos establecidos en este artículo. Este mismo régimen le será de aplicación a las renovaciones de autorización.”



Dos. Se modifican los apartados 2 y 3 del artículo 37, que quedan redactados de la siguiente forma:

“2. Para obtener dicha información deberá adjuntar la siguiente documentación suscrita por técnico competente:

a) Plano del local donde se pretenda instalar el salón, a escala 1/100, con mención de las superficies destinadas a sala de juegos, servicios y, en su caso, otras dependencias como cafetería, vestíbulos, pasillos, almacén u oficinas.

b) Plano indicativo de las medidas de seguridad.

c) Memoria en la que se hará constar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el apartado 5 del artículo 35.

d) Un plano de situación del local, a escala no superior a 1/2.000, comprensivo del radio de 1.000 metros, medidos desde cualquiera de las puertas de acceso al local y declaración de inexistencia de centros docentes que impartan enseñanza reglada a personas menores de edad y de salones de juego, casinos, salas de bingo o locales específicos de apuestas en dicha zona, considerando las distancias establecidas en el apartado 8 del artículo 35.

3. El órgano directivo competente en materia de juego, previa solicitud de informe a la Consejería competente en materia de educación sobre la inexistencia de centros docentes que impartan enseñanza reglada a personas menores de edad en la distancia establecida en el apartado 8 del artículo 35, a la vista de la documentación presentada, contestará en el plazo máximo de tres meses en sentido favorable o contrario a la posibilidad de autorización, formulando los reparos que en su caso fueran procedentes.”

Tres. Se modifica la letra a) del apartado 1 del artículo 38, que queda redactada de la siguiente forma:

“a) Documento que acredite la disponibilidad del local con indicación expresa de la referencia catastral.”



Cuatro. Se modifica el apartado 3 del artículo 38, que queda redactado de la siguiente forma:

“3. El órgano directivo competente en materia de juego, previa solicitud de informe a la Consejería competente en materia de educación sobre la inexistencia de centros docentes que impartan enseñanza reglada a personas menores de edad en la distancia establecida en el apartado 8 del artículo 35, y efectuadas las comprobaciones que estime necesarias, contestará en sentido favorable o contrario a la posibilidad de autorización, cuya resolución deberá ser notificada en el plazo máximo de tres meses.”

Cinco. Se modifica el apartado 5 del artículo 44, que queda redactado de la siguiente forma:

“El Boletín de situación se suscribirá conjuntamente por el titular del establecimiento donde la máquina se vaya a instalar y por la empresa operadora. Dicha suscripción se realizará por cualquier medio que asegure la autenticidad de la expresión de su voluntad y consentimiento, así como la integridad e inalterabilidad del documento.”

El **artículo 2** del Proyecto se dedica a modificar el Reglamento del juego del Bingo de la Región de Murcia, aprobado por Decreto 194/2010, de 16 de julio, en los siguientes términos:

Uno. Se modifica la letra d) del apartado 2 del artículo 9, que queda redactada de la siguiente forma:

“d) Documento público que acredite la disponibilidad del local con indicación expresa de la referencia catastral.”

Dos. Se añade una nueva letra d) al apartado 7 del artículo 9, que queda redactada de la siguiente forma:

“d) De la Consejería competente en materia de educación sobre la inexistencia de centros docentes que impartan enseñanza reglada a personas menores de edad en la distancia establecida en el presente Decreto”.

Tres. Se modifica el apartado 2 del artículo 13, que queda redactado de la siguiente forma:



“2. Para la renovación de la autorización deberán cumplirse inexcusablemente los requisitos exigidos por la legislación vigente para la concesión de la misma. Dicha renovación, en cuanto a la aplicación de las distancias mínimas establecidas en el presente Reglamento, se ajustará a la normativa vigente en el momento de la concesión de la autorización.”

Cuatro. Se modifica el apartado 2 del artículo 22, que queda redactado de la siguiente forma:

“2. No podrá autorizarse la instalación y apertura y funcionamiento de salas de bingo que se encuentren ubicadas en un radio inferior a 1.500 metros de otra ya existente, ni a menos de 500 metros de los accesos normales de entrada o salida de centros docentes que impartan enseñanza reglada a personas menores de edad.”

El **artículo 3** del Proyecto se dedica a modificar el Reglamento de Apuestas de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, aprobado por Decreto 126/2012, de 11 de octubre, en los siguientes términos:

Uno. Se modifican los apartados 4 y 5 del artículo 19, que quedan redactados de la siguiente forma:

“4. En ningún caso se autorizará la instalación de locales específicos de apuestas a menos de 500 metros de los accesos normales de entrada o salida de centros docentes que impartan enseñanza reglada a personas menores de edad o cuando existan otros locales específicos de apuestas, casinos, salas de bingo o salones de juego autorizados, o cuya autorización se encuentre en tramitación, ubicados en un radio inferior a 1.000 metros, medidos desde cualquiera de las puertas de acceso del que se pretenda instalar. Esta limitación no regirá en áreas de apuestas en instalaciones deportivas.

5. Cualquier persona física o jurídica interesada en la apertura y funcionamiento de un local específico de apuestas podrá formular al órgano directivo competente en materia de juego, consulta previa de viabilidad.

Para obtener dicha información deberá adjuntar la siguiente documentación suscrita por técnico competente:



a) *Plano del local donde se pretenda instalar el local específico de apuestas, a escala 1/100, con mención de las superficies destinadas a sala de juegos, servicios y, en su caso, otras dependencias como cafetería, vestíbulos, pasillos, almacén u oficinas.*

b) *Plano indicativo de las medidas de seguridad.*

c) *Memoria descriptiva del local en la que se hará constar necesariamente: estado general del local, superficie total, situación de sistemas, elementos o instrumentos técnicos utilizados para la organización y explotación de las apuestas y demás elementos necesarios para la práctica de las mismas, y cafetería e instalaciones complementarias, en su caso.*

d) *Un plano de situación del local, a escala no superior a 1/2.000, comprensivo del radio de 1.000 metros, medidos desde cualquiera de las puertas de acceso al local y declaración de inexistencia de centros docentes que impartan enseñanza reglada a personas menores de edad y de salones de juego, casinos, salas de bingo o locales específicos de apuestas en dicha zona, considerando las distancias establecidas en el apartado 4 del artículo 19.*

El órgano directivo competente en materia de juego, previa solicitud de informe a la Consejería competente en materia de educación sobre la inexistencia de centros docentes que impartan enseñanza reglada a personas menores de edad en la distancia establecida en el apartado 4 del artículo 19, a la vista de la documentación presentada, contestará en el plazo máximo de tres meses, en sentido favorable o contrario a la posibilidad de autorización, formulando los reparos que en su caso fueran procedentes.

En ningún caso la información emitida implicará la autorización administrativa para la apertura y funcionamiento del local específico de apuestas objeto de consulta, ni prioridad alguna para la tramitación de la misma, si bien la emisión de informe favorable tendrá efectos vinculantes siempre que el proyecto definitivo presentado sea idéntico al informado y se presente la solicitud de apertura y funcionamiento en el plazo de tres meses desde la fecha de su notificación.”

Dos. Se modifica la letra a) del apartado 6 del artículo 19, que queda redactada de la siguiente forma:



“a) Documento que acredite la disponibilidad del local con indicación expresa de la referencia catastral.”

Tres. Se modifica el apartado 8 del artículo 19, que queda redactado de la siguiente forma:

“8. El órgano directivo competente en materia de juego, previa solicitud de informe a la Consejería competente en materia de educación sobre la inexistencia de centros docentes que impartan enseñanza reglada a personas menores de edad en la distancia mínima establecida en el presente Reglamento, y efectuadas las comprobaciones que estime necesarias, contestará en sentido favorable o contrario a la posibilidad de autorización, cuya resolución deberá ser notificada en el plazo máximo de tres meses.”

Cuatro. Se modifica el apartado 14 del artículo 19, que queda redactado de la siguiente forma:

“14. La renovación requerirá la presentación de declaración responsable, suscrita por el titular de la autorización para la organización y explotación de las apuestas, del cumplimiento de los requisitos exigidos en este Reglamento para el otorgamiento de la autorización, dirigida al órgano directivo competente en materia de juego, en el modelo normalizado que apruebe la misma, con dos meses de antelación a la fecha de expiración de la autorización de apertura y funcionamiento.

Transcurrido el referido plazo sin haber presentado la declaración responsable quedará sin efecto la autorización de apertura y funcionamiento concedida.

La renovación de la autorización se ajustará, en cuanto a la aplicación de las distancias establecidas en el presente Reglamento, a la normativa vigente en el momento de la concesión de dicha autorización.”

La **Disposición transitoria primera** del Proyecto establece que *“las solicitudes de apertura y funcionamiento de salas de bingo, de salones de juego y de locales específicos de apuestas que se encuentren en trámite en el momento de entrada en vigor del presente Decreto se registrarán por la normativa anterior”*.



La **Disposición transitoria segunda** del Proyecto expresa que *"no será de aplicación el requisito de las distancias previsto en este decreto cuando la apertura del centro docente sea posterior a la fecha de autorización del establecimiento de juego, quedando este exento del cumplimiento de dicho requisito en las sucesivas renovaciones de la autorización"*.

La **Disposición derogatoria única** del Proyecto establece:

"1. Quedan derogadas todas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo previsto en este Decreto.

2. Queda sin efectos el Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno el día 19 de septiembre de 2018 por el que se establece la no concesión de autorizaciones de apertura y funcionamiento de salas de bingo, salones de juego y locales específicos de apuestas, ni se emitirán informes de consulta previa de viabilidad".

La **Disposición final primera** del Proyecto expresa que *"todas las menciones a la modalidad de bingo electrónico contenidas en la Orden de 8 de abril de 2011 de la Consejería de Economía y Hacienda por la que se aprueba el modelo 047 de autoliquidación de la tasa fiscal sobre el juego, en la modalidad de bingo electrónico y se determina el procedimiento para su ingreso y presentación, deben entenderse referidas a las modalidades electrónicas de bingo"*.

La **Disposición final segunda del Proyecto** establece que *"el presente Decreto entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia"*.

III. OBSERVACIONES.

1. Sobre la tramitación del Proyecto.

En términos generales, puede afirmarse que la tramitación del Proyecto ha seguido las formalidades previstas en la normativa aplicable, viniendo resumidos los trámites que se han realizado en la última MAIN emitida, de fecha 11 de diciembre de 2019, a la que nos remitimos.



No obstante lo anterior, a la vista de la indiscutible repercusión de la normativa sobre el juego sobre la protección de los consumidores, el CESRM debe poner de manifiesto que dicho Proyecto debía haberse sometido a informe del Consejo Asesor Regional de Consumo, lo que no consta que se haya efectuado. Y ello aun cuando un representante de las asociaciones de consumidores fuera miembro de la Comisión del Juego y las Apuestas de la Región de Murcia, regulada en el Decreto regional 311/2009, de 25 de septiembre, a la que se sometió el Proyecto.

Por otra parte, en cuanto al análisis realizado en la MAIN sobre el fondo del Proyecto, y en concreto, en lo que se refiere a la justificación de que las modificaciones normativas pretendidas por aquél son las adecuadas a la situación del juego en la Región de Murcia, dicho análisis resulta insuficiente, y ello por la circunstancia que desarrollaremos en las siguientes observaciones generales, relativa a que la singular, por desproporcionada, oferta de juego en la Región de Murcia en lo relativo a salones de juego, por comparación con el resto de Comunidades Autónomas y a la vista de los datos que la propia MAIN pone de manifiesto, hace necesaria y no meramente conveniente la realización previa de un estudio detallado sobre el juego en la Región como elemento imprescindible para, a su vista, poder adoptar con el suficiente fundamento y justificación las medidas normativas de planificación del juego que se requieran, aun cuando para algunas no fuera necesario tal estudio, según lo que posteriormente se dirá.

2. Sobre la justificación y el alcance del Proyecto.

La MAIN expresa que el objetivo esencial del Proyecto (al margen de pequeñas y puntuales modificaciones que atienden a aspectos técnicos o procedimentales derivados de las modificaciones sustantivas) es, por un lado, la protección de los consumidores y usuarios, en especial *"de la infancia y la juventud, colectivos que han desarrollado juego problemático"* (pero no sólo éstos, según los datos expuestos en los Antecedentes, máxime cuando el acceso a dichos establecimientos está prohibido a los menores de edad), con el fin de proteger su *"salud física y mental hasta la defensa de sus derechos económicos, personales y familiares"*. Y, por otro lado, *"la protección de las empresas que desarrollan su actividad en nuestra Región, dándoles la máxima seguridad y protección jurídica"*.



Tras reiterarse en diversos apartados de la Memoria que con las modificaciones proyectadas se persiguen adoptar medidas de ordenación y planificación del sector para conseguir el "equilibrio" entre los objetivos antes señalados, el documento expresa que *"de entre todas las alternativas posibles, la que se ha considerado más acertada consiste en mantener el sistema de distancias mínimas entre los establecimientos de juego como instrumento de planificación, al igual que ha sido objeto de regulación en otras Comunidades Autónomas, incrementando las mismas"* (las distancias, además de añadir un régimen de distancias mínimas de dichos establecimientos con determinados centros docentes).

Para evaluar la justificación de las modificaciones normativas pretendidas y, en especial, su adecuación a la mejor consecución de los objetivos y fines antes expuestos, es necesario sistematizar con detalle el contenido esencial del Proyecto:

A) En cuanto al otorgamiento de nuevas autorizaciones:

Se deja sin efecto la suspensión del otorgamiento de autorizaciones de salas de bingo, salones de juego y locales específicos de apuestas que fue adoptada mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 19 de septiembre de 2018, publicado en el BORM del 20 (disposición derogatoria única. 2).

Ello implica, a su vez, dos regímenes jurídicos distintos:

a) Las solicitudes de autorizaciones presentadas antes del 20 de septiembre de 2018, cuya tramitación se suspendió en tal fecha en virtud de dicho Acuerdo, se resolverán conforme con la normativa anterior, es decir, la vigente en los Decretos cuya modificación se pretende (disposición transitoria primera).

b) Las solicitudes de autorizaciones que se presentaren tras la entrada en vigor del Decreto cuyo Proyecto se pretende aprobar serían otorgadas conforme al nuevo régimen de distancias y demás modificaciones normativas proyectadas.

B) En cuanto a las renovaciones de las autorizaciones por extinción de su plazo de vigencia, ya se trate de las autorizaciones concedidas antes de la entrada en vigor del nuevo Decreto o posteriormente a ésta, se prevé que el



régimen de distancias aplicable para autorizar la renovación será el establecido normativamente en el momento de la concesión de la autorización inicial (art. 1. Uno, segundo párrafo; art. 2. Tres y art. 3. Cuatro, tercer párrafo, del Proyecto). Ello salvo para las autorizaciones concedidas tras la entrada en vigor de la nueva norma pero solicitadas con anterioridad a ésta, en que su renovación se regirá por la normativa vigente en el momento de la solicitud ("*por la normativa anterior*" a la nueva, dice literalmente la disposición transitoria primera del Proyecto).

C) En cuanto al supuesto especial de reubicación de salones de juego (que constituye una modificación de la autorización que se tuviera concedida) cuando su titular se viera privado de la disponibilidad del local autorizado por causas justificadas no imputables al mismo, se autorizaría su reubicación aun con incumplimiento de la distancia mínima entre establecimientos de juego (la que fuere aplicable según los supuestos reseñados en los anteriores apartados a) y b), siempre que la reubicación se produjera en un radio no superior a 500 metros lineales desde la primitiva ubicación; y ello para cualquier autorización, al margen de la fecha en que fuere solicitada, concedida o renovada (art. 1. Uno, tercer párrafo, del Proyecto).

Considerando lo anterior, el esencial objeto del presente Dictamen es determinar si, como postula la MAIN del Proyecto, a la vista de la situación actual de la oferta de juego en la Región, señaladamente la de los establecimientos de juego afectados por el citado Acuerdo del Consejo de Gobierno de 19 de septiembre de 2018, la mejor alternativa posible de planificación y limitación de la oferta de dichos establecimientos para lograr los objetivos y fines perseguidos es la aprobación de dicho Proyecto, teniendo en cuenta cuáles son, en la práctica, los efectos que tendría su aprobación, y que pueden resumirse en dos:

a) El levantamiento de la suspensión del otorgamiento de autorizaciones para apertura de establecimientos de juego a que se refiere el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 19 de septiembre de 2018, con el establecimiento de las nuevas distancias mínimas entre establecimientos de juego y del nuevo establecimiento de distancias mínimas entre éstos y los centros docentes que impartan enseñanza reglada a menores de edad.

b) La consolidación, respecto de los establecimientos de juego con autorización otorgada o solicitada a la entrada en vigor del futuro Decreto, del



régimen hoy vigente en cuanto a las distancias mínimas (menores y para menos supuestos que las contenidas en el Proyecto), en cuanto dicho Proyecto establece que tal régimen se aplicará cuando se proceda a la renovación de tales autorizaciones por extinción de su plazo, sin límite temporal alguno de renovaciones. Ello con la excepción de los casos en que se pretenda la reubicación del local por las razones de indisponibilidad expuestas en su momento, en donde el Proyecto establece la aplicación, para todas las autorizaciones vigentes o solicitadas, y sus renovaciones, del proyectado nuevo régimen jurídico de excepción de distancias mínimas entre establecimientos de juego (que es más favorable que el vigente).

3. La planificación de la oferta de establecimientos de juego en el Derecho autonómico español y la necesidad de que el alcance y la naturaleza de sus medidas de ordenación sea el adecuado a la oferta existente en cada territorio a la vista de los fines públicos de protección de los consumidores.

Si se realiza un examen de las legislaciones de juego autonómicas aprobadas en España hasta la fecha, se puede advertir que en todas se plasma la potestad de las CCAA de realizar una planificación de la oferta del juego en sus respectivos territorios. Esta potestad se suele atribuir de forma muy común (por la influencia de unas leyes sobre las posteriores de otras CCAA) mediante la inclusión de un precepto legal de tenor parecido al que se contiene en el artículo 10.2 LJMU, que atribuye al Consejo de Gobierno *"la planificación de la gestión regional en materia de juegos y apuestas en la Región de Murcia, en concordancia con su incidencia social, económica y tributaria, así como la necesidad de diversificar el juego"*.

En este sentido, en el último Dictamen emitido hasta la fecha por este CESRM en esta materia, el nº 1/2016, de 3 de febrero, sobre el Proyecto de Decreto por el que se modifica el Reglamento de Apuestas de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, luego aprobado por Decreto 126/2012, de 11 de octubre, se expresaba lo siguiente:

"Finalmente esta Institución quiere recordar que en su dictamen 4/2010 sobre el Anteproyecto de Ley de Regulación de Juego en la Región de Murcia ya manifestó su opinión acerca de la importancia y la necesidad de aprobación de la planificación regional en esta materia, en los siguientes términos: El Consejo Económico y Social quiere resaltar la gran importancia que adquiere la delimitación y concreción del alcance y contenido de la planificación del juego"



atribuida al Consejo de Gobierno, así como el establecimiento de un plazo para su elaboración y aprobación. Esta especificación constituye un elemento que, en opinión del CESRM, necesariamente debe incorporar el texto del Proyecto de Ley que se apruebe por el Consejo de Gobierno (...).

Respecto al contenido del artículo 2.1.a) del Anteproyecto objeto del Dictamen 4/2010, que residencia en el Consejo de Gobierno la competencia para aprobar la planificación de los juegos y apuestas que se desarrollen en la Región de Murcia, manteniendo en este órgano la atribución ya establecida en la vigente Ley 2/1995, el CESRM puso de manifiesto que a su juicio en este precepto se debería especificar, coherentemente con lo expresado en el apartado de observaciones de carácter general del presente dictamen, el contenido mínimo que debe abarcar la planificación de los juegos y apuestas que se desarrollen en la Región de Murcia y establecer el instrumento de dicha planificación, su período de vigencia y el plazo para su elaboración y aprobación. Esta observación debe enmarcarse en el contexto, señalado por la Exposición de Motivos, de la nueva realidad socioeconómica y de la mayor trascendencia económica y social alcanzada por el sector del juego con su consiguiente consolidación desde el punto de vista empresarial y de empleo, del deseo de la Administración Regional de dar la máxima seguridad jurídica a los usuarios y a las empresas y de una forma muy especial la protección de los usuarios con problemas de adicción. Desde este punto de vista, el Consejo Económico y Social considera que la planificación de los juegos y apuestas debe contener los parámetros que permitan establecer un dimensionamiento adecuado y sostenible del sector, una presencia equilibrada de los establecimientos de juego en los distintos ámbitos urbanos, el papel que corresponde al juego y apuestas en el desarrollo del modelo turístico de la Región de Murcia, las características de los diferentes establecimientos de juego y las formas en que, a través de la planificación, se puede prevenir la aparición de los trastornos adictivos relacionados con la práctica de los juegos y apuestas.

Por otra parte, el Consejo Económico y Social considera conveniente reiterar que, conforme señalaba en el citado Dictamen 7/2015 (sic), la presencia de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, con las posibilidades de práctica de los juegos y apuestas en lugares y mediante medios e instrumentos diferentes a los tradicionales, viene demandando una respuesta normativa en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Para ello resulta imprescindible que dicha respuesta contemple y haga



compatibles los diferentes intereses relacionados con la actividad del juego que se realiza en este nuevo entorno".

De especial interés resulta también lo expresado en nuestro Dictamen nº 2/2012, de 31 de enero de 2012, sobre el *"Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Apuestas de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y se modifican el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y el Catálogo de Juegos y Apuestas de la Región de Murcia"*, en relación con la referencia específica a los criterios de planificación contenidos en el artículo 51 del Decreto regional 72/2008, de 2 de mayo, aplicables a salones de juego y máquinas recreativas, postulando la inclusión de un precepto análogo en el Proyecto entonces dictaminado, relativo a los locales específicos de apuestas:

"En este sentido, el Consejo Económico y Social considera que, sin perjuicio de la conveniencia y necesidad, ya reiterada por este Organismo, de realizar una planificación general de la actividad del juego en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia que diera cumplimiento a lo establecido en la Ley 2/1995, de 15 de marzo, reguladora del Juego y Apuestas de la Región de Murcia, sería conveniente que en el Proyecto de Reglamento de Apuestas de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia se incluyese un precepto de un tenor similar al contenido en el artículo 51 del Decreto 72/2008, de 2 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que dispone que la gestión regional del juego será objeto de planificación en función de criterios de incidencia social y económica, que se determinarán por el Consejo de Gobierno mediante disposición motivada en la que se concrete el número máximo de locales y máquinas recreativas que se puedan autorizar. En la determinación del número máximo de autorizaciones en vigor se tendrán en cuenta respecto a locales, la proximidad de centros docentes, número de habitantes de la localidad donde se ubiquen, su incidencia social, zonas turísticas u otra circunstancia similar y respecto a máquinas recreativas el número de habitantes de la Comunidad Autónoma, número de locales en funcionamiento, la superficie de los locales u otra circunstancia similar".

El hecho de que tal precepto no se hubiera incluido en el Decreto 126/2012, de 11 de octubre, finalmente aprobado, no es óbice para que los criterios contenidos en el artículo 51 del Decreto 72/2008, que constituyen un desarrollo del artículo 10.2 LJMU, no puedan ser extrapolables a los locales



específicos de apuestas, pues su interrelación con los salones de juego es innegable a la vista de que estos últimos se consideran también locales de apuestas (aunque no específicos de tal actividad) y que en los específicos se permite un cierto número de máquinas recreativas (arts. 17.1 y 19.3 del Decreto 126/2012).

Interesa destacar lo establecido en el citado artículo 51 porque se refiere expresamente a que la disposición *"motivada"* que plasme la planificación regional del juego *"concrete el número máximo de locales y máquinas recreativas que se puedan autorizar"*, y especifica, en cuanto a los criterios a utilizar respecto de la determinación del número de locales, que se tendrán en cuenta *"el número de habitantes de la localidad donde se ubiquen"* y su *"incidencia social"*, así como la *"proximidad de centros docentes"* u *"otra circunstancia similar"*, como puede ser la proximidad entre establecimientos de juego o la ratio ya existente, regional o local, de establecimientos por habitante, debiendo la Administración Pública adoptar las medidas de planificación y ordenación de la oferta de juego que sean más adecuadas a la vista de la situación existente; y, si es necesario, diferenciando tales medidas en atención a los diversos canales presenciales de juego.

La obligación de acometer la planificación regional con escrupulosa atención a los criterios normativos en el referido precepto (criterios, por otra parte, comunes en otras CCAA), resulta especialmente patente y necesaria en nuestra Región a la vista de la ratio de habitantes por número de salones de juego autorizados, que el Anuario del juego en España de 2019 ya citado cifra en 4.263 habitantes por salón en 2018, siguiendo en este punto la Comunidad de las Islas Baleares con 7.897 (casi el 50% más), estando el resto de CCAA en unas ratios que oscilan entre los 10.000 a 60.000 habitantes aproximadamente, siendo, pues, en estos casos los porcentajes ciertamente exorbitantes en comparación con la ratio existente nuestra Comunidad.

Dicho Anuario afirma la directa relación entre las ratios de referencia y el establecimiento de cupos o número máximo de autorizaciones, al expresar que en España *"hay un salón por cada 13.326 habitantes, aunque hay diferencias entre comunidades y provincias. La mayor densidad se da en Murcia (uno por cada 4.263 hab.), Melilla, Baleares, Canarias, Andalucía, La Rioja, País Vasco y Valencia. A la inversa, la implantación de esta actividad es inferior a la media en Cataluña (uno por cada 59.185 hab.) derivada de la decisión de la*



administración de esta comunidad de establecer un tope 125 salones, ampliado a 127 por resoluciones judiciales".

Pues bien, la MAIN del Proyecto, a la vista de datos similares o iguales a los expresados en dicho Anuario, considera que las modificaciones normativas adecuadas y suficientes para abordar la situación regional del juego es utilizar exclusivamente, y para todas las clases de establecimientos de juego, los criterios relativos a distancias mínimas, ampliando las vigentes entre aquéllos y añadiendo las relativas a centros docentes, con el único argumento de que esta medida constituye el proceder de algunas otras CCAA. Sin embargo, y como ya se ha apuntado, la oferta del juego en las demás CCAA, analizada desde la perspectiva de los diferentes canales de juego presencial, puede ser muy distinta a la de esta Región, como así resulta ser, según lo expresado en dicha MAIN y en este Dictamen. En el referido documento del procedimiento no se contempla ni se utiliza como presupuesto para la planificación de la oferta regional de juego la relación entre el número de habitantes de cada localidad de la Comunidad y el número de salones, ni se plantea el establecimiento de cupos o número máximo de locales, ni regionalmente ni por localidades.

Por otra parte, el indicado criterio de la MAIN, plasmado luego en el Proyecto de Decreto, en la medida en que aun con nuevas exigencias sigue posibilitando el incremento de salones de juego (que, junto a los locales específicos de apuestas, son los canales de juego que merecen la especial atención de este Dictamen), no es coherente con lo expresado en la sesión del 29 de marzo de 2019 de la Comisión del Juego y Apuestas de la Región de Murcia, documentada en el Acta nº 1/19, obrante en el documento nº 6 del expediente remitido, por el Vicepresidente de la Comisión, el Director de la Agencia Tributaria de la Región de Murcia, en el sentido de que el objetivo del Proyecto de Decreto es *"revertir una sobreoferta de salones de juego, que ha pasado de 204 en 2014 a 347 en 2018"*. A ello habría que añadir que, según datos más actualizados, los salones de juego en 2019 en la Región ascienden a 363 (fruto, como es lógico deducir, de las resoluciones favorables dictadas posteriormente al momento en que se reflejaron los datos de 2018) Teniendo en cuenta que la última MAIN es de 11 de diciembre de 2019, debería haber reflejado el dato sobre salones a esta fecha, que, salvo error, es el indicado de 363, lo que aumentaría la tendencia y ratio antes expresadas.

Los datos reflejados van en la línea de la ratio que expone la propia MAIN final del Proyecto, que en su página 9 señala que en la Región de Murcia



hay, ya en 2016, 19,62 salones por cada 100.000 habitantes, siendo la Comunidad balear la siguiente con 10,51 salones, constituyendo el promedio nacional de 6,05 salones de juego por cada 100.000 habitantes. La diferencia regional con la media nacional, tanto si se consideran los datos señalados por el Dictamen como los manejados por la propia Consejería consultante, es claramente exorbitante.

En cuanto a las medidas procedentes para limitar la sobreoferta regional existente en dicho canal de juego, debe decirse que la fijación de un cupo o contingente de autorizaciones para salones de juego está reglamentariamente establecida, como una de las medidas en que puede plasmarse la potestad de planificación de la actividad del juego atribuida a la Administración Pública por las diferentes leyes autonómicas, en al menos las CCAA de las Islas Canarias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia y el País Vasco. Y ello a falta de las determinaciones que adopten las CCAA de Asturias, Navarra, Islas Baleares y otras que, junto con algunas de las anteriormente citadas, han suspendido el otorgamiento de licencias (sujetas a cupo o no) hasta que no concluyan los estudios previstos sobre la oferta del juego en dichos territorios. Suspensión cuyas disposiciones al efecto se han publicado en los respectivos Boletines Oficiales entre los años 2019 y lo que se lleva de 2020, bien conocidas por el sector.

A mero título de ejemplo, el Acuerdo del Gobierno de Navarra de 30 de octubre de 2019 (Comunidad en la que actualmente no existe cupo) establece dicha suspensión expresando que, *"siempre reconducido a las conclusiones del análisis a realizar, se podrá barajar la adopción de medidas de limitación numérica de las autorizaciones a conceder en el territorio de la Comunidad Foral y la posibilidad de hacerlo a través de concursos públicos..."*.

En este sentido, debe recordarse que las medidas limitadoras de la actividad empresarial del juego (como, entre otras, las que representa el establecimiento de cupos o contingentaciones de autorizaciones de establecimientos) no se oponen al principio de libertad de empresa, como establece la jurisprudencia del Tribunal Supremo, a que se refiere, entre muchas otras, la STS, Sala 3ª, de 28 de marzo de 2000:

"... como hemos declarado en nuestras Sentencias de 23 de noviembre de 1994 (recurso de apelación 7571/90, fundamento jurídico cuarto) y 13 de julio de 1996 (recurso de casación 2783/93, fundamento jurídico séptimo),



siguiendo la doctrina expuesta por el Tribunal Constitucional en su Sentencia del Pleno 227/1993, de 9 de julio, el propio artículo 38 de la Constitución condiciona el ejercicio de esa libertad a las exigencias de la economía general y de la planificación, de manera que la libertad de empresa, junto a su dimensión subjetiva, tiene otra objetiva e institucional, en cuanto elemento de un determinado sistema económico, y se ejerce dentro de un marco general configurado por reglas que ordenan la economía de mercado, entre ellas las que tutelan los derechos de los consumidores u ordenan un sector como el de los juegos de azar, en el que las potestades administrativas de intervención y control están sobradamente justificadas por los intereses que en el mismo subyacen, ya que la libertad de empresa, seguíamos diciendo en aquellas nuestras sentencias, no ampara entre sus contenidos un derecho incondicionado a la libre instalación de cualesquiera establecimientos comerciales en cualquier espacio y sin sometimiento alguno al cumplimiento de requisitos o condiciones, sino que, por el contrario, su ejercicio ha de ceñirse a las distintas normativas -estatales, autonómicas, locales- que disciplinan múltiples aspectos de relevancia económica".

Más recientemente, esta Institución, en su ya citado Dictamen nº 4/2010, expresó *"que El Consejo Económico y Social quiere en relación con las posibilidades de regulación en el ámbito autonómico sobre esta materia, llamar la atención sobre el hecho de que el artículo 2, apartado 2, letra h) de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, excluye de su ámbito de aplicación a las actividades de juego por dinero que impliquen apuestas de valor monetario en juegos de azar, incluidas las loterías, juego en los casinos y las apuestas. Esta exclusión ha sido incorporada al ordenamiento interno español mediante la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio que en su artículo 2.2.h) h) refiere la exclusión a las actividades de juego, incluidas las loterías, que impliquen apuestas de valor monetario".*

A la vista de todo lo anterior, a juicio del CESRM la situación descrita sobre la actual ratio de salones de juego en la Región es lo suficientemente justificativa como para que entre las medidas normativas a adoptar para la adecuada planificación de la oferta de juego en la Región de Murcia en relación con este específico canal de juego deba figurar el establecimiento de un cupo o contingente de autorizaciones que impida la autorización de nuevos salones de juego, pues si tal medida ya resultaba adecuada y proporcionada en otras



CCAA con una ratio de salones de juego por habitante muy inferior a la actual de la Región de Murcia, con mucho mayor motivo lo será en ésta.

Se seguiría así, por tanto, un proceder análogo a lo ya establecido en la Región de Murcia sobre limitación de las autorizaciones de explotación respecto de máquinas recreativas de tipo B, según es de ver en la Disposición Transitoria Quinta del Decreto 72/2008.

Ello implicaría, pues, que en materia de salones de juego, el ya citado Acuerdo del Consejo de Gobierno de 19 de septiembre de 2018 habría de mantener sus efectos hasta que fuera sustituido por el correspondiente precepto, a incluir en el Proyecto, y con la correspondiente modificación del Decreto 72/2008, que estableciera el contingente permitido de autorizaciones de salones de juego en la Región, que habría de ser el número de autorizaciones en vigor en el momento de aprobarse dicha futura norma (teniendo en cuenta que, en virtud del referido Acuerdo, desde la publicación de éste en el BORM no se admiten más solicitudes de autorización de dichos salones).

Por otra parte, esta medida habría de hacerse extensiva a los locales específicos de apuestas, mediante una análoga modificación del Decreto 126/2012, y en este caso no porque su actual número sea demasiado elevado respecto al de la media nacional, sino porque dicha actividad de apuestas también se permite en los demás establecimientos de juego (art. 17.1 de dicho Decreto), es decir, incluyendo los salones de juego, cuyo número se ha considerado excesivo. Como dato indicativo de la tendencia de esta concreta modalidad de juego, el Anuario del juego de 2019 indica que lo recaudado en la Región de Murcia por el impuesto sobre el juego aplicado a apuestas deportivas fue de 673.881 euros en 2014, y de 1.662.385 euros en 2018; si se extrapolan dichas cifras a las respectivas cantidades jugadas en esos años en esta modalidad de juego, el incremento es más que notable.

Como se expuso en los antecedentes, el juego presencial de las apuestas sigue primando todavía sobre el juego en línea puro, al margen de la concreta clase de establecimiento en que se realice. Considerando, según se dijo anteriormente, que las apuestas pueden realizarse en todas las clases de establecimientos de juego, parece lógico y aconsejable que la realización de dichas apuestas no se incremente por la autorización de nuevos salones de juego y locales específicos de apuestas.



Abundando en ello, el efecto pretendido de contención de la oferta de juego presencial que se atiende con la contingentación de nuevos salones de juego a que antes nos referimos podría quedar parcialmente desvirtuada si no se adopta la misma medida en relación con los locales específicos de apuestas, en los que además de esta última actividad se permite la instalación de hasta 3 máquinas de tipo B o máquinas multipuesto de este tipo (art. 19.3 de dicho Decreto), por lo que de no limitarse la autorización de nuevos locales específicos de apuestas, lo previsible es que la oferta de juego de apuestas y máquinas recreativas se instrumentara y extendiera mediante la solicitud de autorización de estos nuevos locales, efecto que produciría indirectamente una intensificación de la "sobreoferta" antes referida y que entendemos que es contrario a los fines a que esencialmente debe dirigirse el Proyecto.

Obvio es decir que la norma que estableciera el cupo sobre los referidos establecimientos de juego podría ser modificada en un futuro si, en los aspectos analizados, las circunstancias concurrentes cambiaran de modo tal que, previos los estudios adecuados que lo acreditaran, se pudiese justificar la correspondiente modificación normativa.

La conclusión de lo hasta aquí expuesto es que las distancias mínimas previstas en el Proyecto dictaminado podrían establecerse para nuevos casinos o salas de bingo, tanto por el singular régimen jurídico aplicable a los primeros como por la presumible estabilidad de la oferta respecto de los segundos, mientras que para salones de juego y locales específicos de apuestas habría de establecerse al régimen de contingentación a que antes se ha hecho referencia.

4. La incidencia en la oferta de juego regional de las autorizaciones que la Administración regional pudiera otorgar conforme al artículo 9.1 de la Ley estatal 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego (LJU).

Al margen de lo hasta aquí expuesto, debe traerse a colación otra circunstancia, que la MAIN no analiza, como es la incidencia que sobre la planificación autonómica de establecimientos de juego puede tener la oferta de juego de competencia estatal, incidencia que parece extraordinariamente relevante a la vista de lo establecido en el artículo 9.1 LJU, en cuanto establece que *"la instalación o apertura de locales presenciales abiertos al público o de equipos que permitan la participación en los juegos (de competencia estatal,*



centrada en los juegos en línea con ese alcance territorial, a partir del previo título habilitante para la actividad expedido por la Administración del Estado) *exigirá, en todo caso, autorización administrativa de la Comunidad Autónoma cuya legislación así lo requiera. Estas autorizaciones se registrarán por la legislación autonómica de juego correspondiente*".

Es decir, la autorización de la actividad empresarial sobre el juego con un ámbito o alcance nacional corresponde al Estado, pero si tal actividad pretende realizarse de modo presencial, en las llamadas terminales accesorias de juego en línea, al requerir un establecimiento físico, la Ley estatal establece que la autorización de tal establecimiento corresponde a la Comunidad Autónoma donde se ubique, y que su otorgamiento se registrará por las normas que ésta establezca.

En la MAIN no se realiza ninguna referencia a estos supuestos, por lo que no se dispone de datos e información acerca del otorgamiento de las indicadas autorizaciones autonómicas para que se pueda realizar en la Región juego presencial de alcance nacional mediante las referidas terminales accesorias de juego en línea. No consta si se han otorgado y en qué magnitud y, en caso afirmativo, si se han supeditado y vinculado al mismo plazo que el que tuviera la previa autorización autonómica del establecimiento que se hubiera otorgado para la realización de juego de ámbito exclusivamente autonómico (vinculación que sería lo propio para homogeneizar el tratamiento de estos establecimientos). Ya hemos apuntado en los antecedentes que la tendencia del juego presencial se dirige a posibilitar en un mismo salón de juegos o de apuestas la realización de juegos con alcance nacional y autonómico, por las posibilidades que ofrece a este respecto el juego en línea en tales establecimientos, que es el que ha experimentado notablemente un mayor crecimiento entre la población.

El CESRM, considera que este aspecto requiere del necesario análisis y, en su caso, de la aprobación de normas que regulen de forma clara y expresa estos supuestos, tal y como ya ha hecho la Orden PRE/749/2018, de 18 de junio, de la Consejería de Presidencia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.



En dicha Orden se expresa lo siguiente:

"El artículo 12.5 de la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del Juego y de las Apuestas de Castilla y León, incluido por la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras, prevé, en consonancia con la regulación estatal, que se precisará la obtención de título habilitante por parte del órgano competente en materia de juego de la Comunidad de Castilla y León para la instalación de equipos que permitan la participación en los juegos y apuestas de operadores autorizados por otras Administraciones.

Para la autorización autonómica de los terminales físicos de carácter accesorio han de tenerse en cuenta tres previsiones que ya están reguladas sustantivamente; la primera, la limitación de la oferta de juegos en establecimientos presenciales, disponiendo las anteriormente citadas órdenes ministeriales que su instalación únicamente podrá realizarse en aquellas ubicaciones físicas donde la normativa autonómica permita el juego; la segunda, la limitación del número de elementos de juego que se pueden instalar en los locales de juego, en virtud de los límites numéricos ya fijados para cada juego presencial en las diferentes normativas sustantivas reguladoras de los distintos juegos en Castilla y León; y en tercer lugar, la disposición de su emplazamiento dentro del local, atendiendo al espacio que ocupan y el necesario para el uso de los jugadores, acomodándolo al régimen previsto en las diferentes normativas sustantivas de Castilla y León para las máquinas de juego o los terminales auxiliares de apuestas, por la similitud que guardan con estos elementos de juego.

Teniendo en cuenta el aspecto novedoso que supone la instalación de los terminales físicos accesorios en Castilla y León, se ha optado por comenzar autorizando su instalación en establecimientos específicos de juego y apuestas, a fin de poder contar con la experiencia suficiente que permita conocer la explotación de estos terminales por los operadores estatales. (...)

De acuerdo con lo expuesto, teniendo en cuenta que los medios presenciales que permitan participar en la actividad de juego de ámbito estatal precisan de autorización administrativa autonómica, esta norma establece el iter que ha de seguir la tramitación de los expedientes relativos al procedimiento de autorización en la Comunidad de Castilla y León de los



llamados «terminales físicos de carácter accesorio» previstos en el apartado 3.7 de la anteriormente citada Resolución de 6 de octubre de 2014 de la Dirección General de Ordenación del Juego".

5. La necesidad de realizar un estudio sobre la situación de los salones de juego y locales específicos de apuestas con autorización de funcionamiento vigente y su eventual adecuación a las distancias mínimas que pretende establecer el Proyecto.

Sin perjuicio de lo expresado en el epígrafe 3 en cuanto a la procedencia de establecer en el Proyecto de Decreto una contingentación de autorizaciones para salones de juego y locales específicos de apuestas, no puede dejar de realizarse otra general consideración, relativa a la necesidad de que la Administración Regional realice un estudio sobre la situación de los salones de juego y locales específicos de apuestas con autorización de funcionamiento vigente, desde la perspectiva de su eventual adecuación a las distancias mínimas que pretende establecer el Proyecto (que, conforme a lo allí dicho, se aplicarían en virtud de la nueva norma a nuevos casinos y salas de bingo).

En este sentido, el CESRM considera necesario que la Administración regional proceda a la realización de un estudio, dentro de lo que, con un objeto más amplio y en el marco de la planificación ya indicada, podría constituir un "Libro Blanco" de la actividad del juego en la Región de Murcia, en el que se analicen las posibilidades y los mecanismos que permitieran conseguir, aun gradualmente, de modo progresivo y ponderando de modo razonable y socialmente responsable los diferentes intereses presentes en la materia, que, especialmente en los casos más graves que luego se señalarán, los salones de juego y locales específicos de apuestas de juego ya existentes respeten las distancias mínimas que se pretenden establecer en el Proyecto, y ello con fundamento en lo acertadamente expresado en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 19 de septiembre de 2018 en el sentido de "*la prevalencia del interés público, cuya observancia condiciona cualquier actuación administrativa y se erige en la finalidad primordial y fundamento de la misma*".

En el caso de las distancias mínimas de los establecimientos de juego y, señaladamente, de los salones de juego, debe tenerse muy en cuenta que su régimen jurídico ha variado notablemente. Así, todas las autorizaciones de salones otorgadas conforme a la normativa reguladora de los mismos anterior al vigente Decreto 72/2008, incluyendo la normativa estatal en su día



supletoriamente aplicable y luego el Decreto regional 61/2001, se concedieron sin sujeción a régimen alguno de distancias mínimas, porque ninguna de esas normas incluía regulación en este punto.

Ello ha supuesto que todas esas autorizaciones, con las correspondientes renovaciones por sucesivos períodos de 5 años (Disposición Transitoria Segunda de la Ley regional 2/1995) y cuyo número no se recoge en la MAIN (lo que hubiera procedido como antecedente necesario para ilustrar sobre el estado de esta cuestión) han podido ubicarse, lícitamente, sin tener que respetar distancia mínima alguna entre sí ni con centros docentes.

Posteriormente, las autorizaciones concedidas al amparo del vigente Decreto 72/2008, y sus sucesivas renovaciones, igualmente por períodos de cinco años, han tenido que ajustarse al régimen de distancias mínimas establecido en su artículo 35.8, es decir, 400 metros entre establecimientos de juego, salvo en los municipios catalogados como zonas de gran afluencia turística, en que tal distancia es de 200 metros. Y dicho régimen de distancias se exceptúa parcialmente en los casos de reubicación del local por causas no imputables al titular, en donde se permite la reubicación en un radio no superior a 200 metros de la primitiva ubicación, aun cuando tal reubicación no cumpliera con el régimen de distancias mínimas. Además, no prevé régimen de distancias mínimas con centros docentes.

Las indicadas regulaciones han podido dar lugar a situaciones abiertamente discordantes con el régimen de distancias que el nuevo Proyecto pretende establecer, con el consiguiente efecto perjudicial y contrario a los fines de protección de los consumidores y de los menores que hoy deben perseguirse de un modo especialmente intenso, como expusimos en su momento.

Por ello, se considera necesario estudiar la posibilidad de incluir en el Proyecto determinaciones tendentes a la reubicación de salones de juego o locales específicos de apuestas especialmente en supuestos singularmente perjudiciales para el interés público, como pudieran ser los casos de los referidos establecimientos que se encontraran muy próximos a los centros docentes a que se refiere el Proyecto, o los casos en que se advirtiera una alta concentración de establecimientos de juego.



En este punto, el CESRM tiene que recordar que no hay impedimento jurídico en abordar dicha readecuación de distancias siempre que las medidas a adoptar estén suficientemente motivadas y guarden la necesaria proporcionalidad con los fines perseguidos, ya que es indiscutible que, en esas condiciones, tales medidas normativas tendrían su fundamento en imperiosas razones de interés público, entendidas éstas de acuerdo con la normativa comunitaria, como ha reconocido la jurisprudencia de este ámbito así como la nacional, constituyendo en estos momentos la prevención y reversión del avance de la ludopatía un bien jurídico de especial relevancia en los objetivos a perseguir por las políticas públicas en materia de ordenación del juego.

Como expresa la exposición de motivos del reciente Decreto 21/2020, de 26 de febrero, del Consejo de Gobierno de la citada Comunidad de Madrid, *"la intervención administrativa en materia de juego es más intensa que en otros sectores económicos porque se fundamenta en razones imperiosas de interés general, como son el orden público, la salud pública, la seguridad y la protección de los derechos de los usuarios de los juegos. Estas razones justifican el establecimiento de limitaciones mediante la adopción de medidas de racionalización de la oferta de los locales de juego en nuestro territorio, a través de su planificación. El objetivo de dicha planificación es ordenar la oferta de juego de manera acorde con una política de juego responsable y de especial protección de los menores y de los colectivos más vulnerables, sin olvidar el necesario equilibrio con los intereses económicos del sector, con el fin de prevenir las externalidades negativas que la actividad de juego pudiera ocasionar, corrigiendo las disfunciones que produce el crecimiento desordenado de este tipo de establecimientos"*.

A partir de lo anterior, dicho Decreto afirma, como no podía ser de otra forma, *"la prevalencia del interés público general con el objetivo primordial de velar por la protección de los derechos relacionados con la salud pública y de prevención de las conductas adictivas, mediante una oferta de juego moderada, ordenada y que respete las razones imperiosas de interés general"*.

Esa prevalencia de los fines públicos (singularmente los considerados como imperiosos de interés general) sobre los legítimos intereses privados es lo que justifica sobradamente que la adopción de normas de adaptación o transición de unas determinadas situaciones a una situación distinta y posterior, que el nuevo ordenamiento jurídico considera como más adecuada para la



consecución de tales fines públicos, no pueda ser calificada como una actuación improcedente o generadora de perjuicios resarcibles.

Por otra parte, existen numerosos pronunciamientos jurisprudenciales que avalan la potestad de las Administraciones Públicas para variar *"pro futuro"* el régimen jurídico existente en una materia (siempre con la debida motivación y proporcionalidad), sin que ello vulnere el principio de seguridad jurídica.

Así, por ejemplo, la STS, Sala 3ª, de 13 de enero de 2014, expresa que *"el valor de la "seguridad jurídica" no es oponible sin más a una modificación reglamentaria como argumento supuestamente invalidante de ésta, por más que desde otras perspectivas (también desde la muy frecuentemente invocada del favorecimiento de las inversiones) sea deseable una cierta estabilidad de los marcos reguladores de las actividades económicas. La seguridad jurídica no resulta incompatible con los cambios normativos desde la perspectiva de la validez de estos últimos, único factor sobre el que nos corresponde decidir en derecho".* Y ello porque *"la seguridad jurídica protege relaciones de este orden bajo el principio rebus sic stantibus pero, insistimos, no puede contraponerse como argumento invalidatorio frente a cambios relevantes en la base de las situaciones subyacentes..."*.

Por todo ello, con los referidos condicionantes, debe partirse de la válida posibilidad de adoptar medidas normativas con el fin y para los supuestos indicados en este epígrafe, pero sin que esta Institución prejuzgue en modo alguno ni los mecanismos a utilizar al respecto ni el concreto contenido y alcance de las medidas normativas que se pudieran adoptar. Es evidente que ello dependerá de los datos y consideraciones que arroje el referido estudio y de la ponderación de muy diversas circunstancias e intereses concurrentes, lo que corresponde al margen de discrecionalidad motivada de que dispone la Administración Pública, con la necesaria participación de los sectores más concernidos en la materia.

No obstante lo anterior, no puede dejar de señalarse que el mecanismo utilizado para instrumentar progresivamente la transición de un régimen jurídico a otro cuando se trata de actividades sujetas a una autorización cuya validez tiene un determinado plazo de vigencia, como sucede en el ámbito del juego, suele ser el de la renovación de las correspondientes autorizaciones.



A tal efecto, pueden traerse a colación algunos antecedentes normativos.

Así, por un lado, la disposición transitoria segunda del Proyecto de Ley del Juego de la Comunitat Valenciana publicado en el BOCV del 13 de noviembre de 2019 establece que *"las autorizaciones concedidas con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley mantendrán su vigencia por el periodo para el que fueron concedidas. Su posterior renovación o prórroga se someterá al cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente ley y sus normas de desarrollo"*.

En lo relativo a las distancias, dicho Proyecto se remite a lo que se establezca reglamentariamente según la clase de establecimiento de juego, por lo que se desconoce si el futuro régimen variará o no, y en qué medida, el vigente en este punto, así como las eventuales disposiciones transitorias de los futuros reglamentos, pero interesa retener que tal Proyecto no consagra una congelación del régimen de distancias para los establecimientos ya autorizados.

La normativa de la Comunidad Autónoma de La Rioja sigue un criterio parecido al anterior, pues su Ley 2/2020, de 30 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2020, modifica en su artículo 7 el artículo 5.3 de la Ley regional 5/1999, de 13 de abril, del Juego y Apuestas, quedando redactado así:

"Las autorizaciones, que tendrán carácter reglado, tendrán una duración limitada, pudiendo ser renovadas a solicitud de sus titulares siempre que se cumplan todos los requisitos que se exigirían en el momento de la solicitud de renovación para una nueva autorización".

Por otra parte, de especial interés en el aspecto analizado tiene la regulación reglamentaria aprobada por la Comunidad de Madrid.

En primer lugar, el artículo 12.2 del Decreto 106/2006, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Apuestas en la Comunidad de Madrid, y el artículo 62.6 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 de la Comunidad de Madrid y se modifican otras normas en materia de juego, establecen que las respectivas autorizaciones para salones 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.

Abordada la modificación de dichos Decretos por el Decreto 42/2019, de 14 de mayo, su disposición transitoria sexta establece lo siguiente:

"Las autorizaciones de funcionamiento de salones de juego que caduquen y las de locales específicos de apuestas que se extingan tras la entrada en vigor de este decreto, y que en el momento de la solicitud de renovación o de nueva autorización, respectivamente, no cumplan con el requisito de la distancia mínima a centros de enseñanza no universitaria, podrán obtener, siempre y cuando cumplan con el resto de los requisitos establecidos reglamentariamente, la renovación de la autorización o la autorización de funcionamiento, cuya vigencia finalizará, en cualquier caso, a los diez años desde la fecha de entrada en vigor de este decreto.

Cuando la apertura del centro de enseñanza sea posterior a la entrada en vigor de este decreto, el salón de juego o local de apuestas dispondrá de un máximo de diez años desde dicha apertura para el cumplimiento de la distancia mínima establecida.

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, no les será exigible el cumplimiento del requisito de la distancia mínima a centros de enseñanza no universitaria. Una vez concedida la autorización de funcionamiento, le será de aplicación el régimen de transitoriedad previsto en esta disposición".

Como puede verse, la modificación normativa sobre distancias mínimas no se aparta del principio general establecido en los Decretos de 2006 y 2009 en el sentido de que el régimen jurídico aplicable en el momento de una renovación sea el vigente en la fecha en que se produzca ésta, y no en el momento de la concesión de la inicial autorización. Y ello porque, como indica propiamente el término, la "renovación" implica en la práctica otorgar una nueva autorización, pues la hasta entonces vigente se extingue con el transcurso del plazo para el que fue concedida, sin perjuicio, como se dice, de que antes de dicha extinción el interesado solicite su renovación. La concesión de la autorización sólo otorga al interesado el derecho a realizar la actividad



autorizada en los términos (temporales y territoriales, por lo que aquí interesa) vigentes en aquel momento, debiendo asumir el riesgo de que tras el transcurso del plazo de la autorización exista una modificación normativa que impida o limite de alguna manera la posibilidad de su renovación, por no tener los interesados un derecho adquirido al mantenimiento "*sine die*" de la normativa en virtud de la que se concedió la autorización, cuando procedieran a renovarla.

Cuestión distinta de lo anterior es que en las normas que introduzcan modificaciones que pudieran incidir en el futuro económico de las empresas que vinieran operando con autorizaciones otorgadas con anterioridad a tales modificaciones normativas se incluyan unas disposiciones específicas que permitan conciliar, en la medida de lo posible, una proporcionada transición de un régimen jurídico que se ha revelado inadecuado al nuevo régimen, para lo cual es práctica común en nuestro derecho establecer normas transitorias, delimitando supuestos y plazos de adaptación como los establecidos en el transcrito precepto madrileño.

Las posibles iniciativas normativas que se pudieran adoptar, siempre dentro del marco de discrecionalidad motivada de que dispone la Administración Pública, pasan, por una parte, por tener a la vista los datos del estudio indicado, singularmente del "*mapa*" de los establecimientos de juego y de los centros docentes a que nos hemos referido. Y, por otra parte, en dicho estudio debiera tenerse en cuenta el plazo de vigencia de las autorizaciones a que nos referimos y todas las circunstancias antes expuestas, es decir, la magnitud de la distancia entre estos salones y locales respecto de los centros docentes de que se trate o de la magnitud de la distancia entre establecimientos entre sí, pudiendo establecer, a estos exclusivos efectos de la excepcional reubicación, las normas específicas que se consideren más adecuadas, distintas de las establecidas tanto en las regulaciones ya derogadas como en el futuro Decreto, si ello fuera lo procedente.

Todo lo anterior habría de plasmarse en el Proyecto en dos sentidos:

A) Por una parte, con la modificación de los artículos del Proyecto en que se regula el régimen jurídico sobre distancias mínimas aplicables en los casos de renovaciones de autorizaciones de salones de juego y de locales específicos de apuestas.



Su artículo 1, Uno, en lo referente a la nueva redacción propuesta para el artículo 35.8, segundo párrafo, del Decreto 72/2008, expresa que *"la renovación de la autorización (del salón de juego) se ajustará, en cuanto a la aplicación de las distancias mínimas establecidas en el párrafo anterior (las nuevas previstas en el Proyecto), a la normativa vigente en el momento de la concesión de dicha autorización"*. Conforme con lo anteriormente expuesto, habría que añadir a dicho precepto: *"... sin perjuicio de lo establecido en las disposiciones transitorias sobre reubicación excepcional de salones de juego"*.

Su artículo 3, Cuatro, en lo referente a la nueva redacción propuesta para el artículo 19.14, tercer párrafo, del Decreto 126/2012, expresa que *"la renovación de la autorización (del local específico de apuestas) se ajustará, en cuanto a la aplicación de las distancias mínimas establecidas en el párrafo anterior (las nuevas previstas en el Proyecto), a la normativa vigente en el momento de la concesión de dicha autorización"*. Conforme con lo anteriormente expuesto, habría que añadir a dicho precepto: *"... sin perjuicio de lo establecido en las disposiciones transitorias sobre reubicación excepcional de locales específicos de apuestas"*.

B) Por otra parte, en el Proyecto habrían de incluirse las referidas normas transitorias, que habrían de establecer, como ya se dijo, tanto los supuestos en que fuere aplicable dicho régimen transitorio como las posibles condiciones especiales para facilitar la reubicación de los correspondientes salones de juegos o locales específicos de apuestas.

En definitiva, la proporcionada y progresiva aplicación de las nuevas medidas normativas que hubieren de adoptarse tendentes a la reordenación de la oferta de juego, en el ámbito presencial de que aquí se trata, respecto de los referidos establecimientos de juego actualmente existentes en la Región de Murcia, es una necesidad que el CESRM entiende indispensable y que requiere de un especial ejercicio de responsabilidad por parte de todos los sujetos, públicos y privados, concernidos en este sector de actividad, a lo que insta esta Institución.

6. Sobre el proyectado régimen especial de reubicación de salones de juego por falta de disponibilidad del local no imputable a su titular, establecido en el artículo 1. Uno, del Proyecto.



En cualquier caso, no podemos dejar de resaltar que entre las futuras medidas normativas de reordenación de la oferta de salones de juego no debería estar, en ningún caso, la que contiene el Proyecto dictaminado en su artículo 1. Uno, en lo referente a la inclusión de un último párrafo en el actual artículo 35.8 del Decreto 72/2008, atinente a las nuevas distancias aplicables en caso de reubicación del local por indisponibilidad sobrevenida del autorizado por causas no imputables al titular de la autorización.

En la redacción vigente, en el caso de producirse tal indisponibilidad el citado artículo establece que el titular podrá reubicar el local en un radio no superior a 200 metros lineales de la primitiva ubicación, aun cuando esa reubicación supusiera la inobservancia de la distancia mínima establecida entre establecimientos de juego; esto es, 400 o 200 metros, según el vigente Decreto 72/2008, o ninguna distancia mínima, si se trata de autorizaciones concedidas con base en normas anteriores a este Decreto.

En la redacción prevista por el Proyecto para el referido artículo 35.8, último párrafo, la reubicación en estos casos se permitiría en un radio aun mayor, 500 metros, aunque con ello se incumpliera el régimen de distancias. Y esta nueva regulación sería aplicable a cualquier autorización, es decir, al margen de la fecha en que se hubiera concedido, del plazo de vigencia que le restara y sería aplicable a toda renovación de la misma; es decir, aquí ya no regiría la regla, antes comentada, de que en caso de renovación de autorizaciones, y respecto de las nuevas distancias mínimas previstas en el Proyecto, a dichas renovaciones se aplicaría la normativa vigente en el momento de la concesión de la autorización, porque, en este específico supuesto de reubicación de locales que analizamos, el nuevo régimen sería más favorable que el del Decreto 72/2008 (radio máximo de 200 metros) o el del anterior Decreto 61/2001 (que no preveía siquiera tal reubicación).

Si el interés público prevalente en las futuras medidas de planificación y reordenación del juego ha de tender a una progresiva adaptación de la ubicación de los salones de juego a las nuevas distancias previstas en el Proyecto, ello se vería contradicho si se aprobara una medida como la proyectada para el referido artículo 35.8. Si el titular de un salón de juego no puede mantener la ubicación autorizada (por razones no imputables al mismo, pero tampoco imputables a la Administración regional del juego), la eventual reubicación del salón habría de respetar el régimen de nuevas distancias



mínimas establecido en la normativa vigente en el momento de solicitar la reubicación.

De lo contrario se podría producir el paradójico efecto de que un salón de juego que tuviera que respetar inicialmente una distancia mínima de 400 o 200 metros entre establecimientos de juego, es decir, sujeto en este punto al régimen del Decreto 72/2008, en el caso de tener que reubicar el salón por la indicada indisponibilidad, al poder ubicarlo hasta a 500 metros de la ubicación original podría dejar completamente sin efecto el régimen general de distancias mínimas de dicho Decreto, lo que no resulta en ningún modo admisible desde la perspectiva de una nueva regulación que, como ya se ha dicho, tiene como fin principal intensificar el régimen de distancias mínimas entre establecimientos de juego.

IV. CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Consejo Económico y Social de la Región de Murcia valora positivamente la preocupación del Gobierno regional de abordar una modificación de la normativa vigente en materia de establecimientos de juego con el objetivo de afrontar la situación actual de la oferta de dicha actividad comercial en la Región de Murcia, especialmente por la reconocida sobreoferta de salones de juego y su incidencia en la ratio de los mismos por habitante frente a los datos de la generalidad de las CCAA en este punto, y los efectos que ello ocasiona a la población, por los crecientes problemas sociales derivados de la ludopatía, debiendo ponderarse asimismo los efectos económicos que la necesaria reordenación de dicha oferta puede causar en los operadores comerciales del sector.

Ello a la vista, además, de la especial problemática manifestada en este sector en todo el ámbito nacional de modo muy especial desde el año 2018 y que ha motivado que el Estado y la mayoría de las Comunidades Autónomas se encuentren actualmente inmersos en un generalizado y aún no finalizado proceso de estudio, planificación y revisión de la normativa reguladora del juego, en sus correspondientes ámbitos competenciales.

SEGUNDA.- A la vista de lo razonado en el Dictamen, el CESRM considera que las medidas previstas en el Proyecto dictaminado no tendrían el



alcance ni los efectos positivos que debiera tener hoy una modificación de la normativa regional del juego para la más adecuada reordenación del mismo en su modalidad de salones de juego y apuestas, considerando tanto la excepcional situación de dicha oferta respecto a la de otras CCAA como la situación que plantea la vigente normativa estatal.

TERCERA.- En especial, el CESRM considera que entre las medidas normativas a adoptar para conseguir la adecuada planificación de la oferta de juego en la Región de Murcia debe contemplarse el establecimiento de cupos o contingentes de autorizaciones para la autorización de salones de juego y específicos de apuestas, en los términos y por las razones expresadas en las correspondientes Observaciones del Dictamen.

CUARTA.- En el expediente tramitado para la aprobación del Proyecto de Decreto no se analiza la incidencia que en la oferta de juego presencial en la Región de Murcia hubiera de tener la autorización autonómica de salones en los que se pudiera realizar juego al amparo de títulos habilitantes otorgados por el Estado, en el supuesto establecido en el artículo 9.1 de la Ley estatal 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, en cuanto establece que la instalación o apertura de locales presenciales abiertos al público o de equipos que permitan la participación en los juegos de competencia estatal (centrada en los juegos en línea con ese alcance territorial) exigirá, en todo caso, autorización administrativa de la Comunidad Autónoma cuya legislación así lo requiera; autorizaciones que se regirán por la legislación autonómica de juego correspondiente.

El CESRM considera necesario que se analicen estos aspectos y, en su caso, que se adopten las determinaciones normativas adecuadas para clarificar la incidencia de la expresada regulación estatal en el ordenamiento jurídico regional.

QUINTA.- El CESRM considera necesario que la Administración regional proceda a la realización de un estudio, al modo de un "Libro Blanco" de la actividad del juego en la Región de Murcia, en el que, entre los diferentes aspectos a analizar para la adecuada planificación de la oferta de juego regional, aborde especialmente las posibilidades y los mecanismos que permitan conseguir, aun gradualmente, de modo progresivo y ponderando de modo razonable y socialmente responsable los diferentes intereses presentes



en la materia, que los salones de juego y locales específicos de apuestas de juego ya existentes se adecúen a una oferta más proporcionada, con fundamento en lo acertadamente expresado en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 19 de septiembre de 2018 en el sentido de *"la prevalencia del interés público, cuya observancia condiciona cualquier actuación administrativa y se erige en la finalidad primordial y fundamento de la misma"*.

Y ello, porque la ausencia en todas las regulaciones previas al proyecto de Decreto objeto de Dictamen de un régimen de distancias mínimas de los referidos establecimientos con centros docentes, o la inexistencia de distancias mínimas entre establecimientos que se advierte en las regulaciones previas al Decreto regional 72/2008, han podido dar lugar a situaciones abiertamente discordantes con el régimen de distancias que el nuevo Proyecto pretende establecer, con el consiguiente efecto perjudicial y contrario a los fines de protección de los consumidores y de los menores que hoy deben perseguirse de un modo especialmente intenso.

Partiendo de la válida posibilidad de adoptar medidas normativas con el referido fin, conforme a las consideraciones expresadas en el Dictamen, esta Institución no prejuzga en modo alguno ni los mecanismos a utilizar al respecto ni el concreto contenido y alcance de las normas específicas y transitorias que se pudieran considerar más adecuadas al efecto, pues ello dependerá de los datos y consideraciones que arroje el referido estudio y de la ponderación de muy diversas circunstancias e intereses concurrentes, lo que corresponde al margen de discrecionalidad motivada de que dispone la Administración Pública, siempre con la participación de los sectores más concernidos en este ámbito.

No obstante, existen supuestos sobre los que resulta especialmente necesario un estudio detallado, a fin de que, en su caso, se incluyan en el Proyecto objeto de Dictamen determinaciones tendentes a la reubicación de algunos establecimientos de juego, en supuestos singularmente perjudiciales para el interés público como pudieran ser los casos de salones de juego o locales específicos de apuestas que se encontraran muy próximos a los centros docentes a que se refiere el Proyecto, o los casos en que se advirtiera una alta concentración de establecimientos de juego.

SEXTA.- En relación con el proyectado régimen sobre el supuesto especial de reubicación de salones de juego por falta de disponibilidad del local



no imputable a su titular, establecido en el artículo 1. Uno, del Proyecto, debe tenerse en cuenta lo expresado en el epígrafe 6 de la observación general III del Dictamen.

Murcia, a 11 de mayo de 2020

Vº Bº

El Presidente del Consejo Económico
y Social

José Antonio Cobacho Gómez

El Secretario General del Consejo
Económico y Social

Fernando Vélez Álvarez