



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen 210/2012

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 17 de septiembre de 2012, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Secretario General de la Consejería de Economía y Hacienda (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 13 de junio 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 (expte. **175/12**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El expediente remitido se inicia con el primer borrador del Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Apuestas de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, elaborado por la Dirección General de Tributos y fechado el 18 de marzo de 2011, procediéndose seguidamente a su tramitación.

SEGUNDO.- Constan en el expediente los siguientes trámites de audiencia otorgados para la formulación de alegaciones y sugerencias:

- A las Consejerías de Presidencia y Administraciones Públicas, Sanidad y Consumo, y Política Social, Mujer e Inmigración.
- A los Colegios Oficiales de Arquitectos y de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Murcia.
- A la Comisión Permanente de la Unión de Consumidores de Murcia (UCE).

Al servicio jurídico de esta última Asociación de Consumidores corresponde el informe que obra en los folios 137 y 138 del expediente, que concluye que los derechos legalmente reconocidos a los usuarios y consumidores se encuentran correctamente salvaguardados en el texto, lo que no obsta la posibilidad de mejorar la regulación con mecanismos más efectivos que materialicen la tutela de la parte más débil. Concretamente se proponen las siguientes modificaciones:

- Una ampliación de la restricción de la publicidad para la tutela efectiva a los menores, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual.
- Se considera crucial en la formación del personal de los locales de ocio la participación de los representantes de los consumidores y usuarios de ámbito regional. También se expresa la conveniencia de hacer intervenir a estos representantes en la vigilancia y aplicación del procedimiento para garantizar una tutela efectiva.
- El usuario debe conocer efectivamente en qué momento se considera formalizada su apuesta, toda vez que dicha formalización determinará una serie de consecuencias a tener en cuenta.
- La redacción del artículo 45, relativo a la caducidad del cobro de premios, parece lesiva para los intereses

de los usuarios, al reducir considerablemente los plazos para hacerlos efectivos.

TERCERO.- Al día siguiente del segundo borrador, fechado el 22 de marzo de 2011, la Comisión del Juego y Apuestas de la Región de Murcia informa favorablemente el Proyecto de Decreto, si bien se otorgó a sus vocales un plazo adicional (hasta el día 30) para la presentación de alegaciones. En este sentido, los representantes de Comisiones Obreras y Unión General de Trabajadores en aquella Comisión presentaron un escrito conjunto de alegaciones (folios 55 a 57), en el que realizan las siguientes observaciones a la Disposición final primera relativa a la Modificación del 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:

- Adición de un párrafo i) al artículo 9 del Reglamento arriba citado.

En relación con las máquinas tipo B instaladas en los establecimientos de hostelería (bares, cafeterías, etc.) se introduce un nuevo modelo de máquina que no podrá ser instalado en salones, bingos y casinos, lo que resulta llamativo en tanto dichos establecimientos no son propiamente de juego, ni obedecen a criterios de especialidad. De otra parte, exponen que la máquina que se proyecta como ordinaria de tipo B aumenta su premio a 1.000 euros con posibilidad de interconexión a otros locales, hasta un total de 6.000 euros. Con esta medida, según refieren, el órgano competente en materia de juego se aparta de la línea marcada desde hace años de desincentivar su uso, teniendo en cuenta que a estos establecimientos concurren menores y la ausencia de control es total.

- Modificación del apartado 1 del artículo 33 del Reglamento arriba citado.

Respecto al número (6) mínimo de máquinas autorizadas (modelo definido en el apartado ter del artículo) se supera el número máximo de máquinas similares autorizadas por otras Comunidades Autónomas, considerándose excesivo el que contiene el Proyecto.

- Modificación del 39.5 del Reglamento arriba citado.

Se pone de manifiesto una falta de precisión y rigor en el texto respecto a los requisitos y condiciones que debe cumplir el servicio de admisión de los salones, lo que origina un agravio comparativo con los que se exigen a las salas de bingo y casinos. Se concluye que la creación de un servicio de recepción en los salones de juego plantea dudas y situaciones irregulares en cuanto al control de los jugadores y repercutiría en las funciones laborales de los trabajadores, así como se invaden competencias en materia laboral.

CUARTO.- Por parte del sector empresarial del juego se presentan las siguientes alegaciones:

1. La -- (--) propone, mediante correo electrónico, las siguientes reformas:

- Añadir una Disposición adicional tercera al Proyecto de Decreto con la siguiente redacción:

"Los salones de juego autorizados al inicio de la tramitación del presente Decreto mediante su aprobación en la Comisión de Juegos y Apuestas de la Región de Murcia quedarán excluidos de la aplicación del artículo 35.8 del mismo en cuanto a la aplicación de la distancia de los salones de juego".

- En cuanto al Reglamento de Apuestas que se propone, se debería permitir al usuario online que pudiese cobrar los premios en los establecimientos de juego (casinos, bingos, salones y salas de apuestas), con la finalidad de generar mayores sinergias entre el online y el offline.

- En materia de publicidad, se debería evitar un trato discriminatorio entre el juego tradicional y las apuestas deportivas.

2. La -- (--) se remiten también alegaciones por correo electrónico, que se centran en la propuesta de adición de un apartado (núm.7) al artículo 35 del Proyecto de Reglamento de Apuestas, sobre condiciones de formalización de las apuestas atinentes a las carreras de caballos o de galgos, de modo similar al contemplado en otras normas autonómicas.

QUINTO.- El Servicio Jurídico de la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas emite un informe sobre el Proyecto de Decreto, que contiene observaciones relativas a la acomodación del texto a la Ley 2/2011 de 2 de marzo, de admisión en espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Región de Murcia, recomendando modificar el artículo 17.6 del Proyecto de Reglamento para expresar que, "En todo caso, los locales y las áreas de apuestas deberán disponer obligatoriamente de servicios de control de acceso, en los términos previstos en la Ley 2/2011 (...)". También que se supriman las limitaciones de carácter general de acceso, para remitirse a lo previsto en la precitada Ley, manteniendo las prohibiciones específicas. Al igual que aconseja, con la finalidad de unificar la regulación en la materia, la modificación del artículo 18.3 para recoger que los titulares de locales y áreas de apuestas podrán establecer condiciones específicas de admisión, de acuerdo con lo previsto en la Ley 2/2011. Por último, señala que el personal de control de accesos deberá disponer de carné controlador, por lo que sería aconsejable que se incluyera una referencia a este requisito en el artículo 23 del Proyecto de Reglamento.

SEXTO.- Consta el trámite de notificación a la Comisión Europea del Proyecto de Decreto, en cumplimiento de la Directiva 98/34/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de junio, modificada por la ulterior 98/48 CE, incorporada al ordenamiento español por el Real Decreto 1337/1999, de 31 de julio.

SÉPTIMO.- Por la Jefa de Servicio de Gestión y Tributación del Juego se emiten en fecha 19 de abril de 2011 dos informes:

1. El correspondiente al impacto por razón de género de la disposición proyectada, manifestando que no existe ninguna dicción o referencia discriminatoria por razón de género en el articulado sobre la base de las siguientes consideraciones:
 - La naturaleza y finalidad de las normas no suponen vulneración alguna de principios generales de no discriminación e igualdad entre hombres y mujeres.
 - En su contenido es clara la paridad entre ambos géneros, así como son idénticas las consecuencias en el caso de infracción.
 - También en su elaboración se ha sido respetuoso con el principio de igualdad y debería serlo en su ulterior aplicación.
2. El estudio económico de la norma que se pretende aprobar se limita a señalar que el coste estimado del Proyecto, desglosado en número de personas y horas, es de 26.246 euros; no obstante lo anterior, señala la trascendencia que para las arcas regionales tendrán los ingresos tributarios derivados de las apuestas, así como los nuevos modelos de máquinas recreativas de instalación exclusiva en salones de juego, de las que es presumible el incremento de nuevos modelos de manera significativa.

OCTAVO.- De la misma fecha data la Memoria Justificativa de la oportunidad de la aprobación del Reglamento de Apuestas de la Comunidad Autónoma, suscrita por el Director General de Tributos, en la que se expresa la necesidad de elaborar el presente Reglamento, al tratarse del último escalón pendiente de desarrollo de la Ley regional 2/1995, sobre todo por la gran demanda de este tipo de modalidades de juego, siendo la opción preferida en determinados segmentos de jugadores, en concreto de los más jóvenes. Pero, además, señala que con esta regulación se asegura dicha oferta con todas las garantías para los usuarios, evitando la proliferación de estas modalidades sin la autorización administrativa. También que para su elaboración se han tomado como referencia los reglamentos actualmente en vigor de las Comunidades Autónomas de Madrid y Aragón, cuya implantación puede considerarse como un éxito, según refiere. En cuanto a la participación, destaca que el texto es resultado de un amplio debate, negociación y consenso con todos los agentes económicos y sociales que podían aportar iniciativas, incorporándose sugerencias y observaciones, habiéndose recibido el informe favorable por unanimidad de todos los miembros de la Comisión del Juego y Apuestas de la Región de Murcia. Posteriormente, entra a analizar la justificación de las opciones normativas escogidas por los títulos que integran el Proyecto de Reglamento, así como las modificaciones introducidas en la Disposición final del Proyecto de Decreto al Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar.

NOVENO.- También de 19 de abril de 2011 data el informe de valoración de las alegaciones y sugerencias presentadas, tras los trámites de audiencia otorgados, realizado por la Asesora Facultativa, con el visto bueno del Director General de Tributos, tras lo cual este titular propone para su tramitación y aprobación el Proyecto de Decreto que aparece fechado ese mismo día y que figura en los folios 103 a 122 del expediente.

DÉCIMO.- Por escrito de 17 de mayo de 2011, la --, representada por x, presenta un escrito de alegaciones (folios 148 a 150) a la modificación del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar para los establecimientos de hostelería (introducción de un párrafo i al artículo 9), al considerar que es gravemente perjudicial para los jugadores, por suponer una clara incitación a jugar sin tener en cuenta las consecuencias para la salud, al tener una expectativa de premios de 6.000 euros, cuando estas cantidades sólo deberían alcanzarse en establecimientos con controles que impidan el acceso a los autoprohibidos, y no en bares y cafeterías, a los que accede la población en general. Además, se sostiene que alcanzar dicha magnitud altera la propia esencia del juego recreativo en establecimientos de hostelería, al ofrecer premios de la misma magnitud que los que pueden ganarse en un casino o un bingo, que cuentan con sistemas de registro y admisión. Por ello, se solicita su supresión del Proyecto de Decreto.

UNDÉCIMO.- El Secretario del Colegio Oficial de Arquitectos de Murcia remite las aportaciones de los servicios técnicos de dicha Corporación a la regulación proyectada, centrándose en los requisitos propuestos para los locales específicos de apuestas, con las siguientes observaciones:

- En lugar de solicitar planos del local y de las medidas de seguridad (artículo 19.3), se debería sustituir por la copia del proyecto o documentación presentada para las licencias de obras y de apertura con la finalidad de evitar documentaciones contradictorias.
- La documentación debería ir suscrita por Arquitecto o Ingeniero, en el ámbito de sus atribuciones, concretando de este modo el técnico competente.
- Se debería pedir el certificado del Director de la obra sobre idoneidad de la renovación del aire y climatización del local, así como que se precise el tipo de separación del espacio destinado a cafetería.

DUODÉCIMO.- El 18 de mayo de 2011, el Secretario General de la Consejería de Sanidad y Consumo remite un informe del Servicio Jurídico sobre el Proyecto de Decreto, en el que tras consultar a la Dirección General de Atención al Ciudadano, Drogodependencia y Consumo, realiza la siguiente observación: que se incluya dentro del artículo 18.1,b) relativo a la prohibición de accesos a locales, no sólo a quienes muestren síntomas evidentes de hallarse en estado de embriaguez, intoxicación por drogas o cualquier otra circunstancia por la que razonablemente se deduzca que pueden perturbar el orden, la tranquilidad o el desarrollo del juego, sino también a quienes presenten una perturbación de las facultades intelectuales o volitivas que se refiera a la comprensión del hecho o a la capacidad de orientar la conducta de acuerdo con dicha comprensión, todo ello en aras de proteger a la persona que puede padecer una enfermedad mental.

DECIMOTERCERO.- En fecha 2 de junio de 2011, el Jefe de Servicio Jurídico de la Consejería de Economía y Hacienda emite un informe pormenorizado sobre la regulación proyectada (folios 124 a 133), cuyas observaciones fueron objeto de consideración por el informe de 14 de noviembre de 2011 suscrito por el Jefe de Servicio de Gestión y Tributación del Juego, con el visto bueno del Director General de Tributos (folios 157 a 166), resultando de todo ello el borrador fechado el 8 de noviembre de 2011.

DECIMOCUARTO.- La Vicesecretaria de la Consejería de Economía y Hacienda, en fecha 17 de noviembre de 2011, emite un informe jurídico en el que tras expresar las competencias autonómicas en la materia, señala que se consideran subsanadas y, en su caso, justificadas las observaciones realizadas por el Servicio Jurídico a la vista del último borrador de 8 de noviembre de 2011, informando favorablemente la continuación del procedimiento e indicando los subsiguientes trámites.

DECIMOQUINTO.- El Consejo Económico y Social de la Región de Murcia (CESRM) emite su Dictamen, aprobado por el Pleno en su sesión de 31 de enero de 2012, concluyendo en valorar positivamente el Proyecto de Reglamento, sin perjuicio de determinadas observaciones que fueron objeto de valoración por el informe del Director General de Tributos de 21 de febrero de 2012.

DECIMOSEXTO.- La Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma emite un informe el 7 de mayo de 2012, informando favorablemente el Proyecto de Decreto, condicionado al cumplimiento de las observaciones formuladas.

Sus observaciones fueron objeto de análisis y valoración por el informe del titular de la Dirección General de Tributos de fecha 7 de junio de 2012.

DECIMOSÉPTIMO.- Con fecha 13 de junio de 2012 se ha recabado el Dictamen preceptivo del Consejo Jurídico, acompañando el expediente administrativo y el Proyecto de Decreto sometido a Dictamen, fechado el 8 de noviembre de 2011, que figura en los folios 307 a 325 del expediente y que se corresponde con el Documento núm.10, según expresa el oficio de petición de Dictamen.

A la vista de los referidos Antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El expediente sometido a consulta versa sobre un 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 y el Catálogo de Juegos y Apuestas de la Región de Murcia, por lo que compete al Consejo Jurídico emitir el presente Dictamen con carácter preceptivo, en virtud de lo establecido en el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ).

SEGUNDA.- Alcance de las competencias autonómicas en materia de apuestas.

Este Consejo Jurídico ha considerado el alcance de las competencias autonómicas en materia de juego en anteriores Dictámenes (por ejemplo los números 54/08 y 102/10), si bien, puesto que el Proyecto de Decreto tiene como finalidad destacada la aprobación del Reglamento de Apuestas, conviene centrarse en el deslinde de las competencias autonómicas en materia de apuestas, frente a las competencias estatales, sobre todo en aquellas modalidades formalizadas a través de medios informáticos, electrónicos, interactivos o de comunicación a distancia.

Recientes pronunciamientos del Tribunal Constitucional han afrontado estas cuestiones, destacando la Sentencia núm. 35/2012, de 15 de marzo, por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 1847-2002, promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra el artículo 24 y la Disposición adicional vigésima de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

En dicha Sentencia, el Alto Tribunal expone:

"El marco competencial en materia de juego ha sido abordado por este Tribunal en numerosas ocasiones, existiendo por tanto una consolidada doctrina de la que es necesario partir para el presente examen de constitucionalidad.

La doctrina pertinente a este asunto arranca en la STC 163/1994, de 26 de mayo, en cuyo fundamento jurídico 3, tras constatar que la materia juego no se encuentra reservada al Estado por el art. 149.1 CE y que en consecuencia, de acuerdo con el art. 149.3 CE es una materia que podrá corresponder a las Comunidades Autónomas que así lo asuman en sus Estatutos de Autonomía, se afirmó que ello no había de implicar un total desapoderamiento del Estado, pues existen materias y actividades que, bajo otros enunciados del art. 149.1 CE, se encuentran estrechamente ligadas al juego. Esta doctrina fue reiterada posteriormente con respecto de distintas modalidades de juego, entre otras, en las SSTC 164/1994, de 26 de mayo (FJ 4), 216/1994, de 14 de julio, (FJ 2), 45/1995, de 16 de febrero (FJ 3) y 171/1998, de 23 de julio (FJ 6).

En particular en lo que se refiere a las apuestas, como una modalidad de juego, hemos afirmado reiteradamente que "ex art. 149.1.14 de la CE, corresponde al Estado en razón de su naturaleza de fuente de la Hacienda estatal, la gestión del Monopolio de la Lotería Nacional y con él la facultad de organizar loterías de ámbito nacional, así como en cuanto suponen una derogación de la prohibición monopolística establecida a favor del Estado, el otorgamiento de las concesiones o autorizaciones administrativas para la celebración de sorteos, loterías, rifas,

apuestas y combinaciones aleatorias solamente cuando su ámbito se extienda a todo el territorio del Estado (por todas, STC171/1998, de 23 de julio, FJ 7)".

(...) A partir de la doctrina citada, y teniendo en cuenta el citado marco competencial, recogido en el propio Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, debe rechazarse de plano la interpretación que hace la demanda del reparto de competencias en materia de juego, pues es evidente que el Estado sigue ostentado la competencia material en el juego de ámbito estatal".

Pero también interesa reproducir el razonamiento de la referida Sentencia, cuando estima la causa de inconstitucionalidad que los recurrentes atribuyen a la disposición adicional vigésima de la Ley 24/2001, ya citada, en cuanto al inciso «exceda de los límites de una concreta Comunidad Autónoma», al considerar el Tribunal Constitucional que dicho inciso vulnera el orden constitucional de competencias, por atribuírselas el Estado cuando el juego sea de ámbito supra autonómico pero inferior al nacional:

"En este caso se trata de una materia, el juego, que según ha quedado señalado es de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en su ámbito territorial, sin perjuicio de las competencias del Estado cuando su ámbito sea nacional. Pues bien, debe convenirse con la demandante en que no resultan evidentes las razones que justificarían la utilización de la supraterritorialidad como criterio determinante para la atribución de competencias al Estado. Cabe ciertamente pensar en otros mecanismos de cooperación, incluso entre Comunidades Autónomas, que pudieran dar solución a los eventuales problemas de efectos extraterritoriales en la materia del juego y apuestas, cuando su ámbito supere el autonómico y sea inferior al nacional, máxime al tratarse de una materia que admite el fraccionamiento en su ejercicio, sin que por tanto sea preciso atribuir su ejercicio a un único titular. En otras palabras, y como afirmamos en la ya citada 194/2011, de 13 de diciembre (FJ 6), bien que en relación a la materia laboral, el recurso a la técnica del desplazamiento de competencias al Estado, en el caso de efectos extraterritoriales del ejercicio de la competencia ejecutiva autonómica, no puede ser asumido como solución sin más. Incluso es de constatar que esta interpretación, de ausencia de necesidad o de justificación de la extraterritorialidad como criterio atributivo de competencia, ha sido asumida por el legislador estatal, de manera que la referencia al carácter supra autonómico de la actividad ha desaparecido tras la derogación de la disposición adicional vigésima, mediante la disposición derogatoria, apartado 2, inciso decimocuarto de la citada Ley 13/2011".

Al ámbito territorial autonómico sobre el que se desarrollan de forma exclusiva las competencias estatutarias en materia de juego, hace referencia también la Sentencia núm. 32/2012 del mismo Tribunal:

"Sobre esta materia hemos tenido ocasión de pronunciarnos repetidamente y existe, por tanto, una consolidada doctrina constitucional

que interesa recordar ahora. Conforme a esta doctrina, que sintetiza la STC 204/2002, de 31 de octubre, "la materia de juego, a pesar de no ser mencionada en los arts. 148.1 y 149.1 CE y en los Estatutos de Autonomía, ha sido atribuida a las Comunidades Autónomas bajo el uniforme título de casinos, juegos y apuestas con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas en sus respectivos Estatutos. (En consecuencia), de acuerdo con el art. 149.3 CE, y dado que en el art. 149.1 no se reserva expresamente al Estado dicha materia, cabe afirmar que corresponde a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con su Estatuto de Autonomía, la competencia exclusiva sobre los casinos, juegos y apuestas, excepto las apuestas mutuas deportivo-benéficas (STC 52/1988, FJ 4), y que la misma comprende la de organizar y autorizar la celebración de juegos en el territorio de la Comunidad Autónoma (SSTC 163/1994, FJ 3; 164/1994, FJ 4), precisamente en dicho territorio; pero no, evidentemente, la de cualquier juego en todo el territorio nacional, puesto que los Estatutos de Autonomía limitan al territorio de la Comunidad el ámbito en el que ha de desenvolver sus competencias".

Pues bien, a esta doctrina constitucional se acomoda el artículo 1 del Proyecto de Reglamento de Apuestas de la Región de Murcia (en lo sucesivo Proyecto de Reglamento de Apuestas) al señalar que tiene por objeto y ámbito de aplicación la regulación de las apuestas en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Lo cual no excluye que hayan de ser tenidos en cuenta por la reglamentación determinados aspectos que han de ser integrados, prevenientemente de la normativa estatal aprobada, citando a este respecto la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de Regulación del Juego, que dota de un marco jurídico a las actividades de explotación y gestión de juegos de ámbito estatal y, particularmente, aquellos juegos que se practican a través de medios electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos, así como el Real Decreto 1613/2011, de 14 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley precitada, en lo relativo a los requisitos técnicos de las actividades de juego. No obstante, no está

exento de cierta problemática la ejecución del deslinde competencial en las actividades de apuestas on line, realizadas a través de medios informáticos y telemáticos, dado que tienen generalmente un ámbito estatal o supraestatal, habiéndose instrumentado, no obstante, alguna medida en la citada Ley 13/2011; concretamente, en su artículo 9 se establece lo siguiente para los juegos de ámbito estatal: *"la instalación o apertura de locales presenciales abiertos al público o de equipos que permitan la participación de los juegos exigirá, en todo caso, autorización administrativa de la Comunidad Autónoma cuya legislación así lo requiera. Estas autorizaciones se regirán por la legislación autonómica correspondiente"*.

En la parte expositiva del Proyecto de Decreto se hace referencia a las competencias autonómicas en la materia, si bien de una forma incompleta, dado que únicamente se citan, de una parte, la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, por la que se traspasaron las competencias en materia de casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las apuestas mutuas deportivo benéficas a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; de otra, se hace referencia a la Reforma del Estado de Autonomía por la Ley Orgánica 4/1994, de 24 de marzo, que recoge la competencia autonómica exclusiva en los términos anteriormente expuestos (artículo 10.Uno,21): *"Casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas"*. Sin embargo, se omite la referencia al precepto estatutario actualmente vigente (artículo 10.Uno,22) del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia (EAMU), cuya redacción fue introducida por la LO 1/1998, de 15 de junio, que expresa lo siguiente en relación con esta competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma: *"Casinos, Juegos y Apuestas excepto las apuestas y loterías del Estado"*, modificándose la redacción anterior. En consecuencia, deben completarse la redacción en la parte expositiva para recoger la regulación vigente del EAMU, introducida por la LO 1/1998, ya citada.

TERCERA. Habilitación legal. Su concreción en determinados artículos.

En materia de apuestas, conforme a la regulación vigente de la Ley 2/1995, de 15 de marzo, reguladora del Juego y Apuestas de la Región de Murcia (Ley 2/1995 en lo sucesivo), el Consejo de Gobierno ostenta amplias competencias para su desarrollo reglamentario (Disposición final primera), a la vista de los artículos de dicha norma que disciplinan esta concreta modalidad, lo que queda reflejado de forma acertada en la parte expositiva del Proyecto de Decreto cuando se expresa (párrafo 7) que el Reglamento viene a regular las apuestas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, pretendiendo llenar el vacío normativo existente en la materia. Sin embargo, ya se anticipa que determinados aspectos de la regulación (requisitos de las empresas, prohibiciones subjetivas) tienen mejor acomodo en una norma de rango legal que reglamentario, como posteriormente será analizado, considerando que debería haberse invertido el orden de actuación por parte de la Consejería, comenzando por la reforma de la Ley del Juego y Apuestas anunciada en otros expedientes, como sugerimos, entre otros, en nuestro Dictamen núm. 9/2010.

De la escasa regulación legal vigente que nos sirve de contraste sobre la habilitación reglamentaria, pueden destacarse los siguientes artículos:

1) El artículo 2.2 de la Ley 2/1995 define qué se entiende por apuesta:

"la actividad por la que se arriesga una cantidad de dinero sobre el resultado de un acontecimiento determinado, de desenlace incierto y ajeno a las partes intervinientes".

Dicha definición queda reflejada en el artículo 1.2 del Proyecto de Reglamento, desarrollando sus distintas modalidades en el artículo 5, que reproduce las previstas en el artículo 132 del Catálogo de Juegos y Apuestas de la Región de Murcia, aprobado por Decreto 217/2010, de 30 de julio, que también es objeto de modificación simultánea en el Proyecto de Decreto para acomodarlo a los tipos de apuestas (Disposición final segunda):

- Según la organización y distribución de sumas: apuestas mutuas, de contrapartida o cruzadas.
- Según su contenido, las apuestas pueden ser simples y combinadas o múltiple.
- Según el lugar en el que se cumplimenten, apuesta interna o externa.

Al hilo de lo expresado, se ha reproducido en el artículo 5 del Proyecto de Reglamento de Apuestas la

modificación introducida al artículo 132 del Catálogo de Juegos y Apuestas por el Proyecto de Decreto, lo que ha suscitado una observación del órgano preinformante en el sentido de considerar la regulación reiterativa, bastando una remisión a las modalidades contenidas en el citado Catálogo; aun entendiendo las razones de técnica normativa esgrimidas por el centro directivo competente, dicha reiteración tiene, sin embargo, el inconveniente de que cualquier cambio que afectara a las modalidades de apuestas exigiría el cambio de ambas disposiciones, no sólo del Catálogo.

2) El artículo 3 de la Ley 2/1995 incluye, dentro del ámbito de aplicación de esta Ley, las actividades propias de los juegos y apuestas, el material, los locales y los sujetos que intervengan en la gestión, explotación y práctica, aspectos que son desarrollados por el Proyecto de Reglamento en los Títulos I (empresas de apuestas y régimen de autorizaciones), Título II (locales de apuestas y personal) y Título III (material de apuestas).

3) El artículo 4 de la Ley 2/1995 establece que sólo pueden practicarse los juegos y apuestas que se encuentren incluidos en el Catálogo de Juegos y Apuestas de la Región de Murcia, que deberá especificar para cada uno de ellos (juegos y apuestas):

"-las denominaciones con que sea conocido y sus posibles modalidades.

-Los elementos imprescindibles para su práctica.

-Las reglas por las que se rige.

-Los condicionantes, restricciones y prohibiciones que se considere necesario imponer a su práctica".

En correspondencia con dicho mandato, la Disposición final segunda del Proyecto de Decreto introduce una modificación al artículo 132 del Catálogo para recoger las denominaciones y modalidades de apuestas, a lo que se ha hecho referencia anteriormente. Sin embargo, en lugar de incorporar también al Catálogo la regulación de aquellos otros aspectos señalados por la Ley regional que son propios del mismo, tales como los elementos imprescindibles para su práctica y las reglas por las que se rige, estos aspectos han sido incluidos en el Proyecto de Reglamento de Apuestas (Títulos III y IV). Por ello, y para su plena acomodación al artículo 4 indicado de la Ley regional, debería completarse la regulación que modifica el Catálogo de Juegos y Apuestas con los aspectos que les son propios (los elementos imprescindibles para su práctica, reglas que se rigen, las condiciones para su práctica, etc.), extrayéndolos del contenido del Proyecto de Reglamento de Apuestas, con independencia de que algunos de ellos pudieran ser recogidos por éste, si fuera necesario por razones sistemáticas en la regulación.

Por tanto, deben recogerse como modificación del Catálogo aquellos contenidos que le son propios, conforme al artículo 4 de la Ley 2/1995.

4) El artículo 6.2 de la Ley 2/1995 establece que requerirán autorización administrativa previa, en los términos que se determinen reglamentariamente, la organización y práctica de las siguientes apuestas: las hípicas, las de galgos y cualesquiera otras basadas en actividades deportivas o de competición.

La redacción del artículo 1 del Proyecto de Reglamento se ha modificado (inicialmente sólo incluía las apuestas basadas en actividades deportivas o de competición), remitiéndose ahora a las previstas en el artículo 6.2 de la Ley 2/1995, por lo que también se extiende a las hípicas y de galgos (el artículo 35.7 hace referencia a las apuestas de contrapartidas sobre carreras de caballos o de galgos), ajustándose a las previsiones legales.

5) También el Reglamento está habilitado por la Ley 2/1995 (artículo 9.3) para establecer los términos y condiciones sobre la publicidad de nuevas modalidades de apuestas, siempre y cuando no se incite expresamente al juego.

6) Por último, el artículo 10 de la Ley 2/1995 faculta al Consejo de Gobierno para la aprobación de los reglamentos específicos de juegos y apuestas incluidos en el Catálogo, lo que sustenta la aprobación del presente Proyecto de Decreto, que ha de revestir la forma de Decreto conforme a lo previsto en el artículo 25.2 de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Región de Murcia.

CUARTA.- Procedimiento y documentación.

I. Con carácter general, el procedimiento seguido se ha ajustado al previsto en el artículo 53 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, obrando los informes que son preceptivos, como el de la Comisión de Juegos y Apuestas de la Región de Murcia, que aglutina a los sectores empresariales del juego y a los representantes sindicales, a los que se otorgó un plazo adicional para poder formular alegaciones; también obran los trámites de audiencia a otros sectores afectados, como los Colegios Profesionales de Arquitectos y Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Murcia por la regulación de los salones de juego, así como a la Comisión Permanente de la Unión de Consumidores de Murcia (UCE), sin ignorar que un representante de dicha Asociación participa en el órgano colegiado arriba citado.

También destacan las audiencias otorgadas a las Consejerías de Presidencia y Administraciones Públicas (en la vertiente de las competencias en materia de espectáculos y de horarios de apertura y cierre), a la de Sanidad y Consumo, en cuanto a la protección del consumidor por los problemas de adicción, y a la de Política Social, Mujer e Inmigración, singularmente en cuanto a la protección de menores. Aunque no consta su intervención en el procedimiento de elaboración, cabe presumir que el centro directivo competente ha contado para la elaboración de los requisitos de los sistemas y elementos técnicos con las sugerencias y aportaciones de la Dirección General competente en materia de informática y telecomunicaciones, perteneciente a la misma Consejería consultante, sobre todo teniendo en cuenta que la Unidad Central de Apuestas y su soporte de apoyo deberán incorporar una conexión informática segura y compatible con los sistemas informáticos de la Dirección General competente en materia de juego. En caso contrario, aún cabría plantearse dicha coordinación.

Constan también otros trámites preceptivos, como los informes jurídicos de la Vicesecretaría y de impacto por razón de género, el Dictamen del CESRM y el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma.

También conviene destacar que se ha sometido al procedimiento de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas previsto en la normativa comunitaria, e incorporado al derecho español por el Real Decreto 1337/1999, de 31 de julio, citado en la parte expositiva del Proyecto de Decreto.

II. Sobre la documentación remitida cabe realizar, al hilo de las observaciones de los órganos preinformantes, una consideración que tiene que ver con el Estudio Económico de la norma, que ha sido completado con otro informe ulterior (folio 158), no porque no se haga referencia a los gastos estimados que la Administración regional deberá soportar por la gestión de las nuevas prestaciones, sino porque no ilustra sobre las consecuencias económicas de su aplicación (previsiones de ingresos de la Administración regional), más aún, cuando se expresa en la Memoria Justificativa que el modelo acogido -sustentado en las Comunidades Autónomas de Madrid y Aragón- se considera exitoso. Esta observación recoge nuestra doctrina, expresada entre otros en el Dictamen núm. 108/2007, que ha destacado que *"el estudio económico no debe limitarse a analizar si existe un mayor gasto derivado de la implantación y financiación de nuevos servicios. Antes al contrario, el estudio económico ha de extenderse más allá, pues su finalidad es ilustrar sobre las consecuencias económicas de la norma, permitiendo deducir el alcance del Proyecto con relación al principio de eficacia que informa con carácter esencial toda la actuación administrativa (art. 103.3 CE), además de ser pauta de referencia para contrastar la eficiente asignación del gasto público que el artículo 31 CE demanda"*.

QUINTA.- Observaciones de índole general.

I. La acotación de las apuestas de ámbito autonómico en el Proyecto de Reglamento.

Ya se indicó en la Consideración Segunda que el Estado se ha dotado de un nuevo marco jurídico respecto a las actividades de explotación y gestión de juegos de ámbito estatal, particularmente respecto a aquellos juegos que se practican a través de medios electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos y en los que los medios presenciales tienen un carácter accesorio, a través de la Ley 13/2011 y su desarrollo reglamentario. También que la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia ostenta la competencia para regular las apuestas en su ámbito territorial, como así lo reconoce la citada Ley estatal, cuando en su artículo 2.2,b) señala que quedan excluidos de su ámbito de aplicación las actividades de juego realizadas a través de medios electrónicos, informáticos, telemáticos o interactivos cuyo ámbito no sea estatal.

A diferencia de los Reglamentos autonómicos que se han tomado como referencia para su elaboración, el Proyecto de Decreto va a ser aprobado con posterioridad a la entrada en vigor del nuevo marco normativo estatal, por lo que este Órgano Consultivo considera que han de tenerse en cuenta aquellos aspectos que suscite la

integración de ambos ámbitos competenciales.

Sobre esta integración, varias son las dudas que suscita el texto sometido a Dictamen, que deben ser valoradas por el centro directivo competente:

1ª) Hubiera sido aconsejable distinguir en el Reglamento el tratamiento de las apuestas de competencia estatal, frente a las de competencia autonómica, a las que hace referencia el artículo 9 de la Ley 13/2011, respecto a las que se establece que la Comunidad Autónoma emitirá un informe preceptivo sobre las solicitudes que puedan afectar a su territorio, a la vez que se establece una autorización autonómica, conforme a su normativa, cuando vayan acompañadas de la instalación o apertura de locales presenciales abiertos al público o de equipos.

2ª) Al no haberse distinguido (salvo la referencia contenida en la Disposición final tercera) sí resulta necesario recoger determinados condicionantes que tienen que ver con el ámbito territorial recogidos en otras normas autonómicas; así, por ejemplo, en el artículo 5.3 del Proyecto de Reglamento de Apuestas (también en la modificación del artículo 132 del Catálogo de Juegos y Apuestas) se definen las apuestas externas, considerándose como tales las que se realizan fuera del recinto o lugar donde ocurre o se celebra el acontecimiento en locales debidamente autorizados, pero también los que sean formalizados por medios informáticos o electrónicos, interactivos o de comunicación a distancia autorizados. Por ello sería conveniente su acotación, cuando se trate de las apuestas de competencia autonómica, recogiendo un párrafo similar al previsto en el Reglamento de Apuestas en la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 106/2006, de 30 de noviembre, que señala lo siguiente "siempre que su ámbito de desarrollo, celebración o comercialización no exceda del territorio de la Comunidad Autónoma". Por el contrario, en los requisitos generales de los sistemas y elementos electrónicos, el artículo 25.4 del Proyecto de Reglamento de Apuestas sí hace referencia a que dicho sistema deberá estar dotado, además, de aquellos mecanismos que garanticen que el ámbito de desarrollo, celebración o explotación de las apuestas respete el ámbito competencial de la Región de Murcia cuando las apuestas se formalicen por medios informáticos, interactivos o de comunicación a distancia, si bien sería más preciso referirse al ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

3ª) En cuanto a la homologación de los sistemas técnicos, no se contempla un mecanismo de reconocimiento de la homologación realizada por el Estado o por otras Comunidades Autónomas, cuando tanto la Ley 13/2011 (Disposición transitoria séptima), como el Real Decreto 1613/2011, de 14 de noviembre, que la desarrolla, contemplan el reconocimiento de homologación y certificación (artículo 9). Más aún, si se cuenta en el ámbito de la Región con el precedente de la Disposición transitoria cuarta de la Ley 2/1995 (añadida por la Disposición adicional quinta de la Ley regional 7/2011, de 26 de diciembre) que establece, en ausencia de regulación autonómica, que se rigen por la normativa estatal los procedimientos para las homologaciones y certificaciones de los sistemas técnicos y material de juegos necesarios para la práctica desarrollados por medios informáticos, interactivos o de comunicación a distancia.

2. Sobre las empresas de apuestas.

1. Requisitos mínimos.

El artículo 9 del Proyecto de Reglamento recoge una serie de requisitos que han de reunir las empresas de apuestas para obtener la autorización, destacando entre ellos los siguientes sobre los que este Consejo Jurídico ha realizado observaciones en anteriores Dictámenes:

a) En el apartado 2.i) se recoge como requisito para la obtención de esta autorización el tener como objeto social o actividad empresarial principal la organización y explotación de apuestas, entendiendo como tal la que tenga mayor volumen de operaciones.

En el Dictamen 102/2010, con ocasión del Proyecto de Decreto por el que se aprobaba el Reglamento del Bingo, y en relación con una redacción que restringía a las empresas que tuvieran como objeto social único de la actividad empresarial la explotación del bingo, este Consejo Jurídico señaló que la restricción sobre el objeto social (circunscrito al juego del bingo) no concordaba con la previsión contenida en el artículo 17 del entonces Anteproyecto de Ley Reguladora del Juego y Apuestas, que especificaba con mayor amplitud -como actividad empresarial de las empresas- la gestión y explotación de juegos y apuestas incluidos en el Catálogo de Juegos y

Apuestas, también previsto por otras normas autonómicas.

No desconoce este Órgano Consultivo que el requisito citado del apartado i) se contempla de igual modo en otros reglamentos similares, pero no deja de considerar tal determinación de carácter restrictivo, en la medida que parece excluir a empresas que pudieran tener como objeto social principal la gestión y explotación del juego (distinto sería establecer que tales empresas tuvieran, en su objeto social, la organización y explotación de apuestas) cuando, por otra parte, el Proyecto de Reglamento establece como locales de apuestas los salones de juego, los casinos, los bingos y los salones debidamente autorizados (artículo 17). Por el contrario, no se contiene tal restricción a las apuestas en el artículo 13.1 de la Ley 13/2011, que viene a señalar respecto a las empresas que "tengan como único objeto social la organización, comercialización y explotación de juegos, constituyéndose, a dicho efecto, como operadores de juegos o apuestas".

En el mismo sentido de no restringir el objeto social a las apuestas, el artículo 8 del Reglamento de Apuestas de la Comunidad de Madrid, tomado como referencia por el Proyecto sometido a Dictamen conforme se expresa en la Memoria Justificativa,

b) En los apartados j) y k) del número 2 del artículo 9 comentado, se establecen 1.000.000 euros como capital social o patrimonio mínimo para las personas jurídicas y físicas, respectivamente.

Con ocasión del Dictamen 181/08 sobre el Proyecto de Reglamento de Casinos, este Órgano Consultivo suscitó la cuestión de las limitaciones del reglamento para regular tales restricciones, que atañen al régimen societario de las empresas, y sobre la habilitación en blanco por la ley 2/1995 para establecer sus condiciones (el artículo 19.5 establece que las personas físicas o jurídicas que soliciten las autorizaciones para la organización y explotación de juegos, deberán acreditar respectivamente el patrimonio neto y el capital social mínimos que se exijan reglamentariamente); pero además de la habilitación legal, también ha de tenerse en cuenta si con tal previsión se invaden competencias reservadas al Estado sobre legislación mercantil y civil (por todas, STC núm. 62/1991, de 22 de marzo). Para el enjuiciamiento de tales aspectos, así como si entran de lleno en la competencia autonómica, "ha de tenerse en cuenta la garantía de uniformidad de las condiciones básicas en el ejercicio de derechos, la unidad de mercado y si afectan a intereses que exceden del ámbito autonómico, así como si tales aspectos son normas de derecho privado, de índole civil o mercantil, o si, por el contrario, son normas orientadas a la protección de los intereses económicos de los consumidores y usuarios, sustentada plenamente en la competencia regional en dicha materia".

Aplicando la anterior doctrina al presente caso, se desprende que:

- Existe una habilitación genérica al reglamento para fijar tales patrimonios y capital social mínimos de las personas físicas y jurídicas, respectivamente, para la organización y explotación de juegos, conforme a la redacción literal del 19.5 de la Ley regional 2/1995 transcrito, pero cabe suscitar la cuestión de si dicha habilitación se extiende también a las empresas que tienen como objeto social principal las apuestas, según propone el Proyecto de Reglamento. En opinión de este Consejo Jurídico cabe interpretar en sentido amplio que la habilitación se extiende a todas las modalidades de juego, incluidas las apuestas (así son consideradas por la STC núm. 35/2012, ya citada).
- Los reglamentos autonómicos aprobados han introducido ya cierta diversidad en la regulación de esta materia, oscilando entre la exigencia de un capital mínimo de 2.000.000 de euros (Reglamento de Apuestas de la Comunitat Valenciana) y 1.000.000 de euros (Reglamento de Apuestas Deportivas, de Competición o de otra índole de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto 2/2011, de 11 de enero), por lo que no puede afirmarse que la regulación sometida a Dictamen obstaculice o introduzca diversidad en el ordenamiento, a la vista de la normativa autonómica ya aprobada; otro aspecto diferente, pero que excede del ámbito de este Dictamen, hubiera sido la conveniencia de haber unificado su tratamiento por las Comunidades Autónomas en el seno de la conferencia sectorial en la materia.
- De otra parte, parece más adecuado orientarse a que queden aseguradas las responsabilidades frente a la Administración y a los apostantes mediante las fianzas exigidas (Dictamen 58/2008), acreditando las empresas su solvencia económico financiera, en la línea que han seguido el Reglamento de Apuestas de la Comunidad de Madrid y la normativa estatal. De hecho, el artículo 15 del Proyecto de Reglamento de

Apuestas contempla que deberán constituir una fianza de 1.000.000 de euros para hacer frente a las responsabilidades administrativas y tributarias (artículo 20.1 y 2 de la Ley 2/1995), además del capital mínimo indicado con anterioridad.

2. Prohibiciones de las personas físicas o jurídicas para obtener autorizaciones.

En el Proyecto de Reglamento (artículo 9.3) se contienen determinadas prohibiciones (restricciones) para ser titular de autorizaciones necesarias para la organización y explotación de apuestas, que afectan a la persona física o jurídica solicitante, a algún miembro del consejo de administración, directivo, administrador o apoderado, tales como el haber sido condenado por sentencia firme dentro de los cinco años anteriores a la solicitud de autorización, estar inhabilitado para administrar bienes ajenos como consecuencia de haber sido declarado culpable en concurso, de conformidad con la legislación concursal, o haber sido declarados insolventes o fallidos, estar inhabilitados judicialmente para el ejercicio de profesión u oficio relacionado con la actividad de juego y haber sido sancionado mediante resolución firme en los dos años anteriores a la fecha de la solicitud de autorización, por infracciones en materia de juego calificadas como muy graves, cuya imposición sea competencia del Consejo de Gobierno.

Para el centro directivo competente tales prohibiciones se sustentan, con carácter general, en el artículo 5.1 de la Ley 2/1995, que establece que son juegos y apuestas prohibidos los que incumplan los requisitos exigidos en la autorización o en lugares, formas o por personas distintos (en clara alusión a las personas que tienen prohibido participar en los juegos y apuestas) que se especifiquen en los respectivos reglamentos. Con independencia de tal habilitación genérica y su engarce en otros preceptos como más adelante se expondrá, tales restricciones que afectan al ejercicio profesional de actividades tienen mejor acomodo en normas de rango legal, como se ha expresado con anterioridad, por el carácter restrictivo de derechos y porque deberían ser comunes a todas las empresas dedicadas a la organización y explotación de juegos y apuestas. Así se ha hecho, por ejemplo, en los artículos 19 de la Ley 6/2001, de 3 de julio, del Juego de la Comunidad de Madrid y 16 de la Ley 16/2006, de 14 de diciembre, del Juego de la Comunidad Foral de Navarra.

Veamos, pues, si dichas circunstancias, que excluyen la posibilidad de obtener autorización para la organización y explotación de apuestas, se sustentan en la regulación vigente de la Ley 2/1995 o en otras normas estatales:

1. El artículo 21.1 de la Ley 2/1995 recoge como requisito *sine qua non* del personal empleado, directivo, apoderados y director gerente la carencia de antecedentes penales. Pueden conectarse con dicho precepto aquellas prohibiciones que se relacionan con los antecedentes penales (el haber sido condenado por sentencia firme por algún delito de falsedades, contra el patrimonio y el orden socioeconómico contra la Hacienda Pública, la Seguridad Social o la Administración Pública, o cualquier infracción penal derivada de la gestión o explotación de juegos y apuestas no autorizados). De otra parte, tales prohibiciones, que no dejan de ser limitaciones para el ejercicio profesional, se contienen en la normativa estatal para las apuestas de ámbito estatal (artículo 13.2 de la Ley 13/2011). No obstante, la regulación estatal mencionada difiere de la propuesta, puesto que hace referencia al hecho de haber sido condenado por sentencia firme en los cuatro años anteriores, cuando el precepto analizado del Proyecto de Reglamento (artículo 9.3,a) establece 5 años, no justificándose tal diferencia, cuando, por ejemplo, 4 años es el plazo previsto para la prescripción de la acción para imponer sanciones tributarias (artículo 21.2,c) de la Hacienda Pública Regional, conforme al Texto Refundido de la Ley de Hacienda, aprobado por Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre. Debería, por tanto, acomodarse a este último plazo.

Las prohibiciones por inhabilitación administrativa (artículo 9.3,b) se sostienen en la normativa regional del juego y la relativa a la inhabilitación judicial en la normativa estatal aplicable al proceso judicial correspondiente.

2. El apartado 9.3,d) "*Haber sido sancionado mediante resolución firme en los dos años anteriores a la fecha de la solicitud de autorización por infracciones en materia de juego calificadas como muy graves, cuya imposición sea competencia de Consejo de Gobierno*", no tiene la correspondiente habilitación en la Ley 2/1995. Otro aspecto diferente es que la Ley sí prevé, entre las sanciones (artículo 29,1,c), la inhabilitación para ser titular de la autorización en relación con el juego, por lo que tal supuesto ha de reelaborarse, acomodándose al régimen sancionador previsto en la precitada Ley regional, teniendo en

cuenta:

- Que las infracciones muy graves pueden ser sancionadas con la inhabilitación temporal hasta diez años (artículo 29.1 de la Ley 2/1995).

- En el caso de que la sanción muy grave no conlleve inhabilitación por las circunstancias concurrentes y la trascendencia de la acción, el artículo 31.1 de la Ley 2/1995 establece que las faltas muy graves prescribirán al año, no justificándose en el expediente la concreción de tal prohibición en los dos años anteriores. En este sentido, el precepto estatal equivalente aplicable a las apuestas de ámbito estatal establece como prohibición "el haber sido sancionada la persona física, la persona jurídica o sus socios, directivos o administradores, mediante resolución administrativa firme, por dos o más infracciones muy graves en los últimos cuatro años, por incumplimiento de la normativa de juego del Estado o de las Comunidades Autónomas (artículo 13.2,c de la Ley 13/2011)", si bien dicho plazo se ha establecido en correspondencia con el plazo máximo de inhabilitación y de prescripción de tales infracciones en la referida norma estatal.

En suma, ha de ajustarse dicho apartado a la normativa sancionadora regional.

III. La incidencia de la nueva regulación en los Reglamentos de Máquinas Recreativas y de Azar, del Juego del Bingo y de Casinos de Juego.

El Proyecto de Reglamento de Apuestas considera locales de apuestas a los salones de juego, los bingos y los casinos debidamente autorizados (artículo 17), siguiendo el modelo de otros reglamentos autonómicos.

Sin embargo, existe una ausencia de valoración en el expediente y de previsiones en el texto reglamentario (sólo se recogen en los artículos 17.5 y 23 determinados requisitos pero en relación con la práctica y publicidad de apuestas y con el personal), sobre las repercusiones que tal actividad puede originar para sus actuales instalaciones, concretamente en los locales, salas y establecimientos donde se desarrollen tales juegos, su incidencia en el aforo (las salas de bingo se estructuran en tres categorías según éste), condiciones para la instalación de las máquinas de apuestas, etc., dado que el Proyecto de Reglamento sólo regula los locales específicos de apuestas o las áreas de apuestas en instalaciones deportivas, pero omite los requisitos sobre las instalaciones a realizar en tales salas o establecimientos de juego como locales de apuestas, tal y como señaló el CESRM.

Esta observación va orientada a que el órgano proponente valore dicha repercusión en los Reglamentos vigentes citados por la ausencia de regulación al respecto.

SEXTA.- Observaciones particulares al Proyecto de Decreto.

Además de la aprobación del Reglamento de Apuestas en el Artículo único, se insertan en las Disposiciones finales del Proyecto de Decreto una serie de modificaciones a dos Reglamentos vigentes, concretamente al Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar y al Catálogo de Juegos y Apuestas de la Región de Murcia sobre los siguientes aspectos:

I. Los salones de juego.

Se establece, por primera vez, el requisito de una distancia mínima entre salones de juego, a través de la adición de un apartado 8 al artículo 35 del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar, de manera que *"no podrán autorizarse la instalación, apertura y funcionamiento de salones de juego que se encuentren ubicados en un radio inferior de 400 metros de otros salones de juego, casinos o salas de bingo en funcionamiento, medidos desde cualquiera de las puertas de acceso del que se pretenda instalar. Esta distancia se reducirá a 200 metros en los municipios catalogados como zonas de gran afluencia turística por la Orden de 5 de marzo de 1999 de la Consejería de Industria, Trabajo y Turismo.*

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, la Dirección General competente en materia de juego podrá facultar su reubicación en un radio no superior a 200 metros lineales de la primitiva ubicación, aunque ello supusiera la no observancia de la limitación por distancia

prevista en el párrafo anterior, siempre que el nuevo local reúna los requisitos establecidos en este artículo".

Durante el procedimiento de elaboración del presente Proyecto de Decreto y en ejercicio de las facultades de planificación, se adoptó por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma el Acuerdo de 20 de mayo de 2011, en virtud del cual no se concedían nuevas autorizaciones de salones de juego para evitar el incremento de solicitudes antes de que entrara en vigor la nueva norma y "para racionalizar cuantitativamente esta contingencia, en la medida que el aumento de la oferta de salones de juego produciría desajustes y disfunciones en el actual equilibrio económico de este sector (sic)". En la disposición proyectada se deja sin efecto el precitado Acuerdo en la Disposición derogatoria única.

Sobre la distancia fijada se realizan las siguientes consideraciones:

1ª) Aunque esta medida se justifica de modo general en el expediente (folio 160) en la necesidad de racionalizar cuantitativamente esta oferta y en la diversificación del juego (los salones de juego han experimentado un enorme crecimiento según se expresa), deben explicitarse en la Memoria las razones que han llevado al centro directivo competente por razón de la materia a establecer una distancia general de 400 metros de otros salones de juego, casinos o salas de bingo en funcionamiento, y no otra diferente, justificándose en los criterios que contiene el artículo 10.2) de la Ley 2/1995 para la planificación del sector. La falta de justificación ha sido motivo para anular un precepto equivalente (de fijación de distancias) de la normativa autonómica de Cataluña, por la reciente Sentencia núm. 355/2012, de 4 de junio, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala de lo Contencioso Administrativo, sobre la base del siguiente razonamiento:

"La memoria complementaria intenta justificar el precepto en que las distancias mínimas pretenden evitar la concentración de locales de juego en determinados zonas estableciendo distancias en función de la población del municipio, con el criterio de a menos población mayor distancia, y en imperiosas razones de interés general, en particular, relativas a la protección, a la seguridad y la salud de los destinatarios o usuarios de los servicios, en especial, de los niños y adolescentes que puedan acceder a estas instalaciones en los términos establecidos en la normativa vigente, y a las personas que padecen adicción al juego, tratándose de medidas que no son discriminatorias en función de la nacionalidad de los prestadores y resultan proporcionadas a los objetivos o finalidades que se persiguen.

Pues bien, la memoria complementaria es meramente explicativa y no aporta elementos que justifiquen ni la opción adoptada ni que ésta sea la más adecuada para conseguir los fines que se persiguen, impidiendo que se puedan considerar subsanadas las observaciones que, sobre esta relevante cuestión, hizo la Comisión Jurídica Asesora, cubriendo sólo formalmente el trámite procedimental. No se justifica la oportunidad y adecuación del criterio adoptado a los fines que, de acuerdo con los principios que inspiran el juego en la Ley, se persiguen, a fin de comprobar si el criterio adoptado en cuanto a las distancias en el Decreto impugnado constituye una manifestación del ejercicio de la potestad reglamentaria conforme al interés perseguido y no una arbitrariedad, por lo que el precepto debe ser anulado".

De otra parte, convendría que se contuviesen en el Proyecto de Decreto los criterios que sustenten futuros acuerdos que pudieran adoptarse por el Consejo de Gobierno, en ejercicio de las facultades de planificación, sobre suspensión de autorizaciones en el caso de que fuera necesario, como indicamos en el Dictamen núm. 54/08. La necesidad de contener la justificación de tales restricciones por distancias se fundamenta en la reciente doctrina del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (por todas, Sentencias de la Sala 4ª, de 16 de febrero y de 19 de julio de 2012), que destacan la necesidad de que las limitaciones de actividades en este ámbito sean coherentes y sistemáticas, basadas en razones imperiosas de interés general.

2ª) No se aclara en el expediente, ni se contempla en el Proyecto de Decreto, la repercusión que el establecimiento de tales distancias puede tener sobre los salones de juego en funcionamiento cuando entre en vigor el Reglamento, dado que si se emplazaran a una distancia menor de la fijada respecto a otros salones de juego, casinos o salas de bingo en funcionamiento, quedarían en una situación de disconformidad con la normativa aplicable, impidiéndoles así su renovación, si es que se dieran tales supuestos en la Región, por lo que se aconseja que se tenga en cuenta por el órgano proponente si se pueden producir dichos efectos y su tratamiento normativo en tal caso, incardinándose en el régimen transitorio del Proyecto de Decreto.

Por el contrario, sí se ha previsto una excepción respecto a los titulares de autorización que se vieran privados de sus locales de juego por causas no imputables, permitiendo su reubicación en un radio no superior de 200 metros

de la primitiva autorización. Sin conocer más datos sobre el alcance de tal excepción, que parece estar orientada a resolver casos puntuales, no se explicita en el expediente qué repercusiones podría tener dicha salvedad respecto a otro salón de juego en funcionamiento, si concurriera dicha circunstancia, y si con la aplicación de dicha excepción podría quedar afectado de cara a su renovación, por incumplir el requisito de la distancia de 400 metros.

II. Sobre la interconexión de máquinas de tipo B en los establecimientos hosteleros destinados a restaurantes, cafeterías, cafes-bares y bares.

Se añade un apartado i) al artículo 9 del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar, para establecer que las máquinas de tipo B instaladas en los establecimientos hosteleros destinados a restaurantes, cafeterías, cafes-bares y bares (apartados 1.d del artículo 31 del citado Reglamento), así como los bares, cafeterías y restaurantes de los centros y áreas comerciales y estaciones de transporte público (artículo 31.2), podrán interconectarse entre sí, con una serie de condiciones que se establecen en la Disposición final primera, cuatro, tales como que el importe máximo que puede conseguirse por todos los conceptos a través de la interconexión entre locales no podrá ser superior a 3.000 euros, que una misma máquina podrá estar simultáneamente interconectada con máquinas en el mismo local y con máquinas en otros locales, etc.

Esta interconexión entre máquinas de juego de tipo B en establecimientos no específicos de juegos, que son frecuentados por la población en general, ha sido cuestionada por algunas alegaciones, como la presentada por los representantes sindicales en la Comisión del Juego y Apuestas de la Región de Murcia y por el representante de la Asociación Murciana de Jugadores de Azar en Rehabilitación, que la considera gravemente perjudicial para los jugadores, así como por el Dictamen del CESRM. El motivo que se recoge en la Memoria Justificativa para incorporar esta modificación, que puede suponer un salto cualitativo en el juego de estos establecimientos, es *"la adaptación de la realidad de las máquinas recreativas al nuevo entorno competitivo que genera la puesta en marcha de las apuestas reguladas en el presente Reglamento"* y con *"fin de mantener el atractivo de las máquinas instaladas en los establecimientos de hostelería, se mejora la oferta de dichas máquinas homologándolas con las Comunidades Autónomas vecinas, lo que evitaría fugas de jugadores hacia otros territorios y limita las barreras de circulación de las máquinas recreativas en el caso de empresas que operen en dichos territorios y en la Región de Murcia"*. En el informe posterior sobre la valoración de las alegaciones, se añaden otros argumentos en su defensa por parte del centro directivo competente, como que el Reglamento se encuentra habilitado para tal regulación, que no se aporta por las alegaciones dato alguno del que se desprenda que el aumento de premios vaya a estimular el uso del juego, descartando también la afirmación de los representantes sindicales de que exista una ausencia total de control respecto a dichos establecimientos. También que sólo las máquinas tipo B, que dan premios inferiores, serán las que se podrán instalar en la hostelería (folio 158, reverso).

No obstante tales cautelas, el Dictamen del CESRM viene a destacar que el aumento significativo de premios que pueden obtenerse por las máquinas instaladas en locales de hostelería resulta excesivo y rebasa los límites que pueda tener la práctica de los juegos en locales donde no se puede ejercer el control sobre su práctica por los sujetos que la tienen prohibida, a la vez que señala que en otras Comunidades Autónomas, como las de Castilla La Mancha y Andalucía, el sistema de interconexión entre máquinas de azar queda reservado a los locales específicamente dedicados a la práctica de las diferentes modalidades de juegos, al igual que en otras que cita. También señala que sólo en la Comunitat Valenciana se permite dicha interconexión, pero incluso con una limitación de los premios inferior (2.000 euros).

Este Órgano Consultivo, aunque valore las cautelas expresadas por el centro directivo competente, considera que *"precisamente la intervención de la Administración en el sector del juego se ha considerado plenamente justificada en aplicación de principios y valores, sustentados en los referidos títulos competenciales, como son los relativos a la protección de los consumidores y usuarios (artículo 51 CE), que se extiende a los intereses de las personas, con un amplio alcance que abarca desde su salud física y mental hasta la defensa de los derechos económicos"* (Dictamen núm. 54/08 de este Consejo Jurídico).

III. La supresión de las normas de exclusividad previstas para el juego de carácter presencial.

La Disposición final tercera, cuya redacción fue introducida en el último borrador (folio 246), viene a expresar, con carácter general y no sólo respecto a las apuestas, que la organización y explotación de los juegos y apuestas a que hace referencia el artículo 6 de la Ley 2/1995, a través de medios o sistemas informáticos, interactivos o de comunicación a distancia, por medio de terminales físicos instalados en los locales y áreas de apuestas regulados

en el presente Reglamento, se podrá desarrollar por los operadores habilitados para el ejercicio de dichas actividades al amparo del artículo 9 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, mediante la autorización correspondiente de la Consejería competente en materia de juego, sin sujeción a las normas de exclusividad previstas para el juego de carácter presencial. Hasta tanto se aprobara esta regulación específica, la Disposición transitoria cuarta de la Ley 2/1995 (añadida por la Ley regional 7/2011, de 26 de diciembre) se remite a la normativa estatal para la práctica de los juegos desarrollados a través de tales medios.

En el informe del Director General de Tributos de 21 de febrero de 2012, donde se justifica la introducción de esta nueva Disposición final tercera al Proyecto de Decreto, se expresa lo siguiente: *"en cuanto a los juegos que pueden autorizarse, dadas las demandas del sector así como el propio carácter remoto del juego on line que permite su práctica desde cualquier lugar en el que se encuentre el usuario, se ha optado por la aplicación del criterio de la no exclusividad que rige el juego presencial tal y como han hecho otras Comunidades Autónomas entre las que podemos citar la Comunidad de Madrid (...)".*

La no exigencia de las normas de exclusividad para las apuestas realizadas por tales medios no suscita mayores problemas, en tanto la Ley regional no las establece, pero, por el contrario, la supresión de las normas de exclusividad previstas para el juego presencial en el Proyecto de Decreto entra en colisión con determinados preceptos de la Ley 2/1995, que regulan los juegos exclusivos de los establecimientos (por ejemplo, el artículo 13.4), sin especificar los medios, por lo que se considera que cualquier alteración en este sentido debe estar sustentada en la Ley 2/1995 como norma habilitante del Decreto. De otra parte, no consta que esta previsión introducida en el último borrador se haya sometido a un trámite de audiencia del sector afectado por las normas de exclusividad de los juegos presenciales, ni de la Comisión de Juego y Apuestas.

IV. Entrada en vigor.

No se justifica en el expediente la imposibilidad de la *vacatio legis* del nuevo Decreto (la Disposición final quinta establece que entrará en vigor al día siguiente al de su publicación), que conforme a nuestra doctrina ha de permitir el conocimiento material de la norma, a lo que responde que el artículo 52.5 de la Ley 6/2004 establezca que la entrada en vigor de las disposiciones de carácter general se producirá a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia (BORM), y sólo con carácter excepcional la disposición entraría en vigor al día siguiente de su publicación, si bien no se aportan datos de que concurra dicha excepcionalidad en el presente caso.

SÉPTIMA.- Observaciones particulares al articulado del Proyecto de Reglamento de Apuestas.

- Artículo 4. Definiciones.

En el apartado i (máquinas de apuestas), convendría sustituir en relación con las terminales de expedición, el término "manipulación" referido a los operadores, que puede resultar equívoco, por el de "utilización", que responde mejor al sentido empleado, resultando el siguiente párrafo: (...) "o terminales de expedición, que son aquellas utilizadas por un operador de la empresa", de modo similar al empleado por el Reglamento de Apuestas de la Comunitat Valenciana, aprobado por Decreto 42/2011, de 15 de abril.

- Artículo 6. Limitaciones.

El artículo 22 de la Ley 2/1995 contiene las prohibiciones de participación en materia de juegos y apuestas y de acceso a los locales o salas de juego, realizándose las siguientes observaciones al desarrollo reglamentario:

1. En el apartado c) se contienen las prohibiciones en la participación como jugadores de apuestas a los accionistas y los partícipes de empresas, directivos, empleados y sus cónyuges, ascendientes y descendientes hasta el primer grado por consanguinidad o afinidad. Si bien, para acomodarse plenamente a lo previsto en el artículo 22.4 de la Ley 2/1995 habrá de tenerse en cuenta que:

- Cuando se hace referencia a los accionistas y partícipes de empresas dedicadas a la organización y explotación de las apuestas (...), debería añadirse también "gestión", tal y como se incluye el precepto legal: empresas dedicadas a la gestión, organización y explotación de las apuestas.

- De la regulación legal también se desprende que tales prohibiciones se extienden a los juegos y apuestas gestionados por tales empresas, si bien no se acota dicho ámbito en el Proyecto, expresándose en términos tan amplios ("no podrán participar en las apuestas a las que se refiere el presente Reglamento") que resulta ser una suerte de prohibición total para realizar apuestas en cualquier empresa del ramo, por lo que debería acotarse a las apuestas que gestionen u exploten aquéllas a las que se encuentran vinculados, al igual que se ha especificado en el artículo 6.1 de la Ley estatal 13/2011.

2. En el Proyecto de Reglamento se han añadido otras prohibiciones específicas de participación en las apuestas (apartados d y f), no previstas en la Ley regional, como las relativas a deportistas, sus agentes, entrenadores y otros participantes directos en el acontecimiento objeto de apuesta, los jueces o árbitros que ejerzan sus funciones en el acontecimiento objeto de las apuestas, así como las personas que resuelvan los recursos contra las decisiones de aquéllos.

Aun cuando tales prohibiciones de participación tendrían mejor acomodo en una norma de rango legal que reglamentaria, ha de reconocerse, como expone el centro directivo competente, que el artículo 5.1 de la Ley 2/1995 otorga una habilitación genérica al reglamento en la consideración de apuestas prohibidas, al señalar que tendrán la misma consideración las que incumplan los requisitos exigidos en la autorización o en lugares, formas y por personas distintos a los que se especifiquen en los respectivos reglamentos. De otra parte, también ha de reconocerse que la habilitación del artículo 4,d) de la precitada Ley regional al Catálogo para establecer las prohibiciones van referidas a la práctica de las apuestas, según su tenor literal: "Los condicionantes, restricciones y prohibiciones que se considere necesario imponer en su práctica".

3. La obligación impuesta a las empresas de comunicar tales hechos cuando concurran algunas de dichas circunstancias (apartado 3), que debe recogerse en norma de rango legal por exigencias de lo previsto el artículo 39 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), se sustenta en lo previsto en el artículo 19.4 de la Ley 2/1995, que establece que las empresas organizadoras y explotadoras del juego y apuestas ofrecerán al órgano que designe la Consejería de Hacienda y Administración Pública la información que reglamentariamente se establezca, al objeto de la consecución de las funciones de coordinación y control.

- Artículo 7. Competencias.

Se realiza una reasignación de las competencias atribuidas de forma genérica por la Ley 2/1995 a la Consejería de Hacienda y Administración Pública, permaneciendo en el titular del departamento las relativas a la autorización para la organización y explotación de apuestas, así como cualesquiera otras atribuidas al mismo por la Ley 2/1995 y sus normas de desarrollo. Se completa esta distribución con un listado de competencias del centro directivo competente en la materia, al que el Decreto 18/2012, de 10 de febrero, por el que se establecen los órganos directivos de la Consejería de Economía y Hacienda, atribuye el ejercicio de las competencias en materia tributaria y de juego (artículo 7).

En relación con el apartado e) sobre la adopción por el Director General de Tributos de medidas cautelares a que se refiere el artículo 32.4 de la Ley 2/1995, cabe señalar que ciertamente dicho artículo habilita al órgano competente para incoar el expediente (y lo es el citado Director) la adopción de medidas provisionales cuando existan indicios infracción muy grave (cuya resolución compete al titular de la Consejería o al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma según la cuantía), si bien habrá de tenerse en cuenta que la adopción de tales medidas por el órgano competente para iniciar el procedimiento sólo podrán realizarse cuando venga exigido por razones de urgencia inaplazable (así se debería recoger), pues las normas, con carácter general, atribuyen tales medidas cautelares al órgano competente para la resolución, de conformidad con lo previsto en los artículos 72 y 136 LPAC y en el RD 1398/1993, de 4 de agosto, a los que se remite el artículo 32 de la Ley 2/1995.

- Artículo 9. Requisitos de las empresas.

Entre estos requisitos se encuentra la inscripción en el Registro General del Juego, si bien examinada la Orden por la que se crea dicho Registro (Orden de 1 de marzo de 2007), se observa que en la Sección Primera (relativa a la inscripción de las empresas) no se cita expresamente a las empresas que organicen y exploten apuestas como actividad principal. De lo anterior se infiere que la regulación de dicho Registro habrá de acomodarse a este

Decreto, pudiendo ya introducirse en el Proyecto de Decreto aquellas modificaciones de las modalidades registrales que se consideren necesarias o posponerse a ulterior desarrollo reglamentario.

- Artículo 15. Fianzas.

El artículo 15 establece que, con carácter previo a la solicitud de organización y explotación a que se refiere el artículo 10 de este Reglamento, deberá constituirse en la Caja de Depósitos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia una fianza de 1.000.000 euros.

Sin embargo, en la Ley 2/1995 (artículo 20.1) se establece la obligación de constituirla previamente a su inscripción en el Registro General del Juego, por lo que debería aclararse esta cuestión.

- Artículo 16. Obligaciones del titular de la autorización. Prohibición.

Mejoraría la redacción del apartado 1, párrafo introductorio, si en lugar de señalar "sin perjuicio de lo establecido en el presente Reglamento" se sustituyera por "sin perjuicio de las restantes obligaciones establecidas en el presente Reglamento".

- Artículo 17. Locales autorizados para la celebración de apuestas.

En relación con las apuestas, el artículo 18 de la Ley 2/1995 señala:

"Las apuestas debidamente autorizadas podrán cruzarse, previa autorización, en el interior de los locales y recintos destinados a la celebración de determinadas competiciones, en los salones de juego regulados en el artículo 15 de esta Ley (los establecimientos en los que, de forma específica, se instalan y explotan máquinas de juego con premio tipo B) y demás locales que se determinen reglamentariamente".

Del citado precepto legal cabría hacer una interpretación restrictiva, acorde con el modelo planteado por la Ley 2/1995 para el juego, que deslinda los establecimientos en función del juego que allí se practica (artículos 12 y ss.), en virtud del cual sólo podrían ser considerados locales de apuestas los salones de juego y los locales específicos para la práctica de las mismas, además de las áreas específicas de apuestas en estadios y recintos deportivos.

Pero también cabría hacer una interpretación distinta de la habilitación al reglamento ("demás locales que se determinen reglamentariamente"), a la que se ha acogido el Proyecto de Reglamento para considerar como locales de juego a los bingos y casinos debidamente autorizados, si bien parece que una extensión de tal calado, que afecta al modelo recogido en la Ley 2/1995, debería haber sido recogido en la reforma de la Ley del Juego regional.

Respecto a la regulación concreta se realizan las siguientes observaciones:

- Mejoraría la redacción del apartado 3 si se añadiera el artículo "la" a "previa autorización administrativa".
- Los últimos párrafos del apartado 4 inducen a confusión sobre el régimen aplicable a la renovación de la autorización, pues en primer término se alude al cumplimiento de los requisitos de la normativa vigente en el momento de la solicitud y, seguidamente, también para la renovación, se alude al cumplimiento de los requisitos vigentes para la concesión de la misma. Idéntica observación respecto al artículo 19.2. Por consiguiente, ambas redacciones deben adecuarse a lo dispuesto en el artículo 7.2 de la Ley 2/1995 que establece: *"los establecimientos para la práctica de juegos y apuestas tendrán autorización para ello por tiempo limitado, pudiendo ser renovada en el caso de que se cumplan los requisitos exigidos en el momento de solicitar la renovación"*.
- Artículo 19. Locales específicos de apuestas.

Al amparo de lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 2/1995 se regulan los locales específicos de apuestas y se establecen las condiciones para su autorización, tales como la exigencia de una fianza específica de 20.000 euros, los requisitos documentales que deben presentarse y de distancia entre locales específicos de apuestas.

En relación con la regulación propuesta se realizan las siguientes observaciones:

1ª) Según el apartado 2, la apertura y funcionamiento de los locales específicos de apuestas deberán ser autorizados por la Dirección General competente en materia de juego, si bien convendría añadir "sin perjuicio de las restantes autorizaciones y licencias exigidas por otras normas", en alusión a otras intervenciones administrativas exigibles.

2ª) En el apartado 3 se señala que "una vez realizadas las obras necesarias y regulados los sistemas técnicos" la Dirección General competente en materia de juego ordenará la inspección en orden al cumplimiento y requerirá las modificaciones que estime necesarias (....).

En el caso de que tuvieran que realizarse obras en el local (presupuesto el otorgamiento de la licencia urbanística municipal) puede superarse el plazo previsto para el otorgamiento de la autorización de apertura y funcionamiento por el centro directivo competente, fijado en tres meses desde la presentación completa de la documentación en cualquiera de las unidades integrantes del Sistema Unificado de Registro de la Comunidad Autónoma, conforme a lo señalado en el apartado 5, sin que en tal caso el incumplimiento del plazo fuera por causa imputable a la Administración regional. Para evitar dicha circunstancia, y puesto que la autorización tal y como viene diseñada en el Proyecto de Reglamento está orientada a la apertura y funcionamiento del local (una vez realizadas las obras amparadas en la licencia urbanística), podría establecerse que la realización de obras, tras la solicitud de la autorización ante la Administración regional, será motivo para la suspensión del procedimiento de autorización por un plazo máximo de tres meses, teniendo en cuenta que el artículo 42.2 LPAC permite un plazo máximo para la resolución expresa de 6 meses, salvo que una norma de rango legal establezca otro superior.

De otra parte, en el apartado 8 se hace referencia a la autorización de instalación, cuando en los restantes se hace referencia a la autorización de apertura y funcionamiento, que así debe ser citada en todas las referencias, al no haberse previsto en la regulación una autorización previa para su instalación, sino orientada, como se ha indicado, a la apertura y funcionamiento.

3ª) En el apartado 6 se hace referencia a que en dichos locales podrán instalarse un servicio de cafetería destinado a los usuarios de los mismos, cuya superficie no podrá ser superior al 50% de la superficie total.

Partiendo que corresponde al órgano proponente valorar la idoneidad técnica de las medidas propuestas en el Proyecto, lo que se sustrae al objeto de este Dictamen salvo en lo concerniente a si se encuentran justificadas en el expediente, convendría que se analizara por el centro directivo competente si otras regulaciones autonómicas que atienden a dicha limitación en razón de la superficie total dedicada al juego podrían responder de forma más adecuada a la finalidad pretendida.

4ª) En el apartado 8 se establece que no podrá autorizarse la instalación, apertura y funcionamiento de los locales específicos de apuestas que se encuentren en un radio inferior a 200 metros de otros específicos de apuestas, salones de juego, casinos de juego o salas de bingo, medidos desde cualquiera de las puertas de acceso del que se pretenda instalar. Esta limitación no regirá respecto a áreas de apuestas en instalaciones deportivas.

No se justifica en la Memoria Justificativa la razón de fijar en 200 metros la distancia entre locales de apuestas en general, en aplicación de los criterios previstos en el artículo 10,2) de la Ley 2/1995 para la planificación de la gestión regional en materia de juegos y apuestas y su incidencia en los aspectos económicos y sociales, al hilo de lo señalado con anterioridad. De otra parte, tampoco se recogen en la regulación ciertas excepciones que podrían estar justificadas para su implantación, como la proximidad a centros educativos. La necesidad de justificar las distancias, en ejercicio de las facultades de planificación, se hace más necesaria a partir de recientes pronunciamientos de Tribunales Superiores de Justicia, como el de Cataluña (la reciente Sentencia núm. 355/2012 y la anterior núm. 841/2008, de 25 de septiembre).

5ª) Por último, no se hace referencia a las causas que podrían motivar la extinción o revocación de la autorización de apertura y funcionamiento de los locales y las áreas de apuestas.

- Artículo 20. Áreas de apuestas en instalaciones deportivas.

Puestos que estas áreas pueden llevar aparejadas cafeterías e instalaciones complementarias en su caso, según el apartado 2, c), éstas mismas requerirían también de licencia municipal, siendo insuficiente en tal caso la aportación de la licencia municipal de funcionamiento del recinto deportivo, que es la exigida en el apartado 2,b). Por ello debería completarse el párrafo introductorio del apartado 2 con el párrafo "sin perjuicio de las restantes licencias y autorizaciones exigidas legalmente".

- Artículo 36. Requisitos del boleto de apuestas.

En este precepto se contienen los requisitos mínimos de los boletos de apuestas, señalando el apartado i) la identificación de la página web donde se encuentran a disposición de los usuarios las bases que rigen las apuestas. Puesto que en otros preceptos (por ejemplo el artículo 35) se hace referencia a las normas de organización y funcionamiento de las apuestas, que regularán sus condiciones, debería emplearse la misma terminología.

- Artículo 44. Abono de las apuestas acertadas.

En el apartado 5 se recoge el deber de las empresas de comunicar mensualmente a la Dirección General competente en materia de juego la relación de premios cuyo importe sea superior a 3.000 euros que se hayan abonado durante el mes anterior, consignando la identidad de aquellos jugadores que hayan percibido los premios, quienes serán advertidos de esta circunstancia.

No se expresa la finalidad de esta comunicación en la Memoria (también reproducida en otros reglamentos autonómicos), si bien es cierto que el artículo 19.4 de la Ley 2/1995 establece la obligación de ofrecer al órgano que designe la Consejería de Hacienda la información que reglamentariamente se establezca al objeto de la consecución de sus funciones de control y estadística.

No obstante, si este deber concreto de identificación del acertante estuviera relacionado con la prevención del blanqueo de capitales habrá de tenerse en cuenta la normativa estatal que pudiera aprobarse en esta materia y sin perjuicio de las competencias de los órganos establecidos en la misma.

Por tanto, debería aclararse este aspecto o modificarse la redacción.

OCTAVA.- Correcciones de técnica normativa.

1. Proyecto de Decreto.

- En la parte expositiva, párrafo séptimo, del Proyecto de Decreto debe recogerse la denominación oficial de Comunidad Autónoma de Murcia (Región de Murcia). En el mismo párrafo mejoraría la redacción si se añadieran comas antes de "como" y después "de socio-económica". También en el párrafo nueve convendría suprimir el espacio delante de "órganos" y en el penúltimo párrafo poner en mayúscula "Decreto" cuando se hace referencia al Real Decreto 1337/1999, así como "Directivas", cuando se alude a las anteriores referenciadas.
- En la Disposición derogatoria única, se debe completar el título con la fecha del Acuerdo de Consejo de Gobierno.
- En la Disposición final primera, apartado tres, por la que se modifica el párrafo f) del artículo 9 del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar, habría que suprimir la conjunción "o" delante de "cuádruple".
- En la Disposición final segunda, que contiene la modificación del artículo 132 del Catálogo de Juegos y Apuestas, sustituir en el apartado 5 la referencia a "este Reglamento" por "este Catálogo".

2. Proyecto de Reglamento de Apuestas.

- Suprimir los espacios en los artículos 8.2 (entre "apuestas" y "que") y 38.6 entre "el artículo 36" y "del presente Reglamento".
- Añadir "de" en el artículo 9.2,c) antes de "un establecimiento permanente" y poner en minúscula "Revocación" en el título del artículo 14. También se debería optar por minúscula o mayúscula en la escritura de "central" en relación con la Unidad de apuestas prevista en el artículo 26 y definida en el artículo 4.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Consejo de Gobierno dispone de una amplia habilitación otorgada por la Ley regional 2/1995 para el desarrollo reglamentario de las apuestas, así como para introducir las restantes modificaciones a los Reglamentos de Máquinas Recreativas y de Azar y al Catálogo del Juego de la Región de Murcia. No obstante, concretos aspectos de la regulación de las apuestas, como las prohibiciones a las empresas para obtener la autorización, a las que hace referencia la Consideración Quinta, II, 2 tienen un mejor acomodo en la reforma de la Ley Regional del Juego y de las Apuestas.

SEGUNDA.- Los aspectos atinentes a los elementos para la práctica de las apuestas, las reglas por las que se rigen y las restricciones a su práctica son contenidos propios del Catálogo de Juego y Apuestas de la Región de Murcia por exigencias de lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley regional 2/1995 (Consideración Tercera, 3)

TERCERA.- El procedimiento seguido se ha ajustado al previsto en el artículo 53 de la Ley 6/2004, sin perjuicio de la observación señalada en la Consideración Cuarta, II, destacándose que se ha sometido al trámite de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas y de reglamentos relativos a los servicios de la sociedad de la información previsto en la normativa comunitaria.

CUARTA.- Deberían ser valoradas por la Consejería proponente las observaciones contenidas en la Consideración Quinta I y II.1 sobre la acotación de las apuestas de ámbito autonómico y los requisitos mínimos de las empresas de apuestas, respectivamente.

También ha de completarse la Memoria Justificativa y, en su caso, la regulación, en los aspectos atinentes a la planificación y el establecimiento de distancias mínimas a los salones de juego en el Proyecto de Decreto (Consideración Sexta, I) y a los locales específicos de apuestas en el Proyecto de Reglamento (Consideración Séptima, observaciones al artículo 19), teniendo en cuenta recientes fallos judiciales.

QUINTA.- Se consideran observaciones de carácter esencial:

1. Sobre el Proyecto de Decreto:

- La necesidad de completar la parte expositiva para recoger la regulación vigente de la competencia estatutaria en materia de juegos y apuestas, introducida por la LO 1/1998 (Consideración Segunda).
- La previsión sobre la incidencia de la nueva regulación en las instalaciones y locales donde se practican juegos regulados por otros Reglamentos (Consideración Quinta, III).
- La supresión de las normas de exclusividad previstas para el juego de carácter presencial (Consideración Sexta, III).
- La ausencia de *vacatio legis* para la entrada en vigor del Decreto (Consideración Sexta, IV).

2. Sobre el Proyecto de Reglamento de Apuestas:

- La realizada al artículo 9.2,3,d) sobre la prohibición de obtener una autorización en el caso de una sanción muy grave (Consideración Quinta, II,2,b).
- La realizada al artículo 6 sobre las limitaciones para participar en apuestas (Consideración Séptima, observaciones al artículo 6, apartado 1).
- La realizada al artículo 7, e), sobre la adopción por el Director General de Tributos de medidas cautelares en el caso de infracción muy grave (Consideración Séptima, Observaciones al citado artículo).
- La atinente a la constitución de la fianza (Consideración Séptima, observaciones al artículo 15).
- La aclaración del régimen jurídico aplicable a la renovación de la autorización en los locales autorizados para la celebración de apuestas (Consideración Séptima, observaciones al artículo 17).

SEXTA.- Las demás observaciones contribuyen a la mejora e inserción del texto en el ordenamiento jurídico.

No obstante, V.E. resolverá.

