

Expediente Núm. 45/2019  
Dictamen Núm. 87/2019

**V O C A L E S :**

*Sesma Sánchez, Begoña,*  
Presidenta  
*González Cachero, María Isabel*  
*Iglesias Fernández, Jesús Enrique*  
*Menéndez Sebastián, Eva María*  
*García García, Dorinda*

Secretario General:  
*Iriondo Colubi, Agustín*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 21 de marzo de 2019, con asistencia de las señoras y el señor que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 15 de febrero de 2019 -registrada de entrada el día 20 del mismo mes-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto de Tercera Modificación del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar, aprobado por Decreto 77/1997, de 27 de noviembre.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1. Contenido del proyecto**

La parte expositiva del texto comienza con la cita del artículo 10.1.26 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, sobre la competencia estatutaria en materia de casinos, juegos y apuestas, y de la Ley del Principado de Asturias 6/2014, de 13 de junio, de Juego y Apuestas, que lo desarrolla. Señala como objetivos de la reforma el de incorporar “la exigencia del control

de acceso a los salones de juego” y el de dar “cumplimiento a la necesidad de desarrollo reglamentario de la citada Ley (...) en lo que se refiere a la determinación de una zona de influencia en la que no podrán ubicarse nuevos salones de juego”.

La parte dispositiva del proyecto de Decreto consta de un único artículo, que da una nueva redacción al artículo 49 -“Régimen de los salones de juego”- del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar, aprobado por Decreto 77/1997, de 27 de noviembre, y una disposición final única, sobre la entrada en vigor de la norma, que se fija a los dos meses de su publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*.

## 2. Contenido del expediente

Por Resolución del Consejero de Presidencia y Participación Ciudadana de 4 de septiembre de 2018, a iniciativa de la Directora General de Interior, se ordena el inicio del procedimiento para la elaboración de la disposición de carácter general objeto de dictamen.

Con esa misma fecha, el Secretario General Técnico de la Consejería instructora remite el anuncio para el sometimiento de la iniciativa “al trámite de consulta pública” a la Directora General de Participación Ciudadana, siendo publicado en el Portal de Transparencia del Principado de Asturias el día 6 de septiembre de 2018, sin que conste la presentación de aportaciones o sugerencias.

El día 24 de octubre de 2018, la Directora General de Interior suscribe un “estudio sobre el coste y beneficio” de la propuesta, en aplicación de lo dispuesto en el “artículo 32.2 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, de Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias”, una “memoria justificativa” y una “memoria económica”, así como los informes sobre impacto de la norma en materia de género, de infancia y adolescencia y de la unidad de mercado. Igualmente, se incorpora al expediente un texto del proyecto normativo.

Con fecha 25 de octubre de 2018, el Secretario Técnico de la Consejería instructora comunica a la Directora General de Interior que el proyecto será sometido al trámite de información pública y que debe instar el informe preceptivo del Consejo del Juego del Principado de Asturias.

Mediante Resolución de 25 de octubre de 2018, el Consejero de Presidencia y Participación Ciudadana acuerda someter el texto del proyecto en elaboración al trámite de información pública, siendo objeto de publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 3 de noviembre de 2018.

El día 6 de noviembre de 2018, la norma en elaboración se envía a la Consejería de Hacienda y Sector Público a efectos de su publicación en el sistema de intercambio electrónico dispuesto en el artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de Unidad de Mercado.

Con fecha 26 de noviembre de 2018, el Presidente de la Asociación de Empresas de Bingo del Principado de Asturias presenta un escrito de alegaciones en el que estima que la redacción del punto 2 del artículo 49, sobre el servicio de bar, no es "suficientemente claro", y plantea una redacción alternativa.

El día 29 de noviembre de 2018, el Presidente y el Secretario de la Asociación de Empresas de Salones de Juego y Apuestas del Principado de Asturias y los representantes de las entidades Grucoasa (Luckia) y Pamplona Bowlin, S. L., presentan un escrito de alegaciones. En él sostienen, con apoyo en la estadística de inspecciones realizadas en ese tipo de empresas, que la propuesta no se encuentra basada en razones de interés general, que no resulta proporcional y que la modificación pretendida "de tanto calado (...) no está alineada con la deseable situación de un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre", por lo que "debería ser reconsiderada".

Citan a continuación los sistemas de control de acceso del resto de las Comunidades Autónomas, y manifiestan que teniendo en cuenta la incidencia en Asturias de los problemas detectados en el acceso no consideran "necesario

ningún cambio, pues ningún problema hay que solucionar, y esto haría (...) poner en riesgo la viabilidad de muchos negocios desde el punto de vista económico./ Sin perjuicio de lo anterior y de forma subsidiaria, si no se llegara a considerar esta postura y también por coherencia normativa, entendemos que, dado que los salones de juego también pueden explotar máquinas de tipo B.1, es evidente y palmario que estas máquinas deberían quedar fuera del control de acceso que se pretende”.

Por último, se refieren a problemas de “viabilidad económica de los salones” y a la “ausencia de disposición transitoria para adaptarse al nuevo marco normativo”.

Afirman que “en Asturias no hay incidencia con menores y, respecto a prohibidos, los índices son prácticamente inexistentes (solo se han detectado cinco infracciones en materia de prohibiciones en el último año). Tampoco existe un problema de juego problemático, lo que quiere decir que las medidas actualmente vigentes son eficaces, al tiempo que garantizan la viabilidad de las empresas, al menos, en el sector de salones de juego”.

Finalmente, señalan que “lo recomendable y procedente es el mantenimiento del sistema de ‘control’ actual (...); subsidiariamente, proponer como alternativa el régimen aprobado en (...) Castilla y León; y, en todo caso (...), debería incluirse una disposición transitoria para permitir (...) adaptarse al nuevo régimen en un tiempo razonable”.

Obra incorporado al expediente un escrito, suscrito el 25 de diciembre de 2018 por el Presidente de la entidad Ludópatas Asociados en Rehabilitación del Principado de Asturias, en el que se considera que la distancia de “cien metros es poca”, y que “deberían de ser 200 metros como mínimo, ya que se evitaría algo tan perjudicial como la cercanía de establecimientos de juegos a centros escolares”. Sostiene que, dado que “el mismo sector de juego siempre ha defendido (...) que sus clientes no son menores de edad, no tiene sentido realizar los establecimientos cercanos a donde la mayoría de presencia son personas menores de edad”.

El día 4 de diciembre de 2018, el Jefe del Servicio de Publicaciones, Archivos Administrativos, Documentación y Participación Ciudadana extiende diligencia en la que hace constar que el proyecto “ha estado sometido al trámite de alegaciones e información pública dentro del Portal AsturiasParticipa”, y el 17 de diciembre de 2018 la Directora General de Finanzas y Economía comunica al órgano instructor que el proyecto fue expuesto en el sistema de intercambio electrónico de información previsto en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, y que “transcurrido el plazo de 20 días hábiles no se han presentado por esta vía alegaciones u observaciones al texto”.

Mediante oficio de 8 de enero de 2019, la Jefa del Servicio de Juego remite al órgano instructor el acta provisional de la sesión del Consejo del Juego de 17 de diciembre de 2018, la certificación del punto relativo al sometimiento a dicho órgano de la disposición objeto de análisis, un informe sobre las alegaciones presentadas y un nuevo texto del proyecto tras las alegaciones.

En el informe sobre las alegaciones examina, en primer lugar, las presentadas en el trámite de información pública (reiteradas en el seno del Consejo del Juego) por la Asociación de Empresas de Salones de Juego y Apuestas del Principado de Asturias y por las entidades Grucoasa (Luckia) y Pamplona Bowlin, S. L. Sobre la necesidad de establecer un control de acceso, cita los artículos 16.5 y 36 de la Ley de Juego y Apuestas, y aclara que “la existencia de un control de acceso está implantado en todos los establecimientos de juego en el Principado de Asturias, salvo en el caso de salones de juego”, y que “no hay otra manera de garantizar (...) que una persona inscrita en el registro de prohibidos no acceda a la oferta de juego del salón si no es mediante un control de acceso”. Afirma que el sector del juego ha crecido notablemente, y considera que “la protección de menores y ludópatas es justificación suficiente para que los salones cuenten con esta exigencia, que no viene más que a dar cumplimiento a la obligación legal”. Propone desestimar las alegaciones planteadas, salvo en lo que se refiere a

establecer un periodo transitorio, para lo que plantea modificar la disposición final única introduciendo una *vacatio legis* de dos meses.

Respecto a las alegaciones formuladas por la Asociación de Empresas de Bingo del Principado de Asturias en relación con el servicio de bar, propone su estimación parcial, introduciendo una nueva redacción para el apartado 2 del artículo 49.

Finalmente, en cuanto a lo señalado por la entidad Ludópatas Asociados en Rehabilitación del Principado de Asturias en relación con la distancia a centros escolares, estima suficientes los 100 metros, que es la que contemplan el Reglamento de Apuestas del Principado de Asturias y el Reglamento de Casinos de Juego del Principado de Asturias, si bien propone una modificación del texto aclarando que los 100 metros han de ser medidos “en línea recta de los accesos normales de entrada o salida de los centros que imparten enseñanza a menores de edad”.

Mediante escrito de 10 de enero de 2019, la Jefa del Servicio de Régimen Jurídico de la Consejería instructora solicita informe a la Dirección General de Presupuestos, que lo emite el 17 del mismo mes sin realizar observaciones, y el día 21 de enero de 2019 el Secretario General Técnico de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana remite el proyecto en elaboración a las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias con el objeto de que formulen las observaciones que estimen oportunas, realizándose únicamente por parte de la Coordinadora de Régimen Jurídico y Normativa de la Consejería de Hacienda y Sector Público sobre cuestiones gramaticales y la incoherencia que se advierte entre el preámbulo y la disposición final en relación con la entrada en vigor de la norma.

Con fecha 31 de enero de 2019, la Jefa del Servicio de Régimen Jurídico de la Consejería instructora, con el visto bueno del Secretario General Técnico, emiten, tras analizar el procedimiento, los aspectos materiales y la técnica normativa, un informe favorable al texto cuya aprobación se persigue.

Finalmente, se incorporan al procedimiento la “tabla de vigencias” y el cuestionario para la valoración de propuestas normativas, siendo examinado el proyecto de Decreto e informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos en la reunión celebrada el 4 de febrero de 2019, según certifica la Secretaria de dicha Comisión el mismo día.

**3.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 15 de febrero de 2019, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto de Tercera Modificación del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar, aprobado por Decreto 77/1997, de 27 de noviembre, adjuntando a tal fin copia autenticada del expediente en soporte digital.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

**PRIMERA.-** Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto de Tercera Modificación del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar, aprobado por Decreto 77/1997, de 27 de noviembre. El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

**SEGUNDA.-** Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

El procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general se encuentra regulado en el título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), y en los artículos 32 a 34 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias).

El procedimiento para la elaboración del Decreto cuyo proyecto analizamos se inicia mediante Resolución del Consejero de Presidencia y Participación Ciudadana de 4 de septiembre de 2018, a propuesta de la Directora General de Interior.

Obran en el expediente un estudio sobre el coste y beneficio de la norma y las correspondientes memorias justificativa y económica, así como la pertinente tabla de vigencias y el cuestionario para la valoración de propuestas normativas que incluye la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de 2 de julio de 1992. Asimismo, se ha incorporado a aquel un informe sobre el impacto de la norma en materia de género, en cumplimiento de lo previsto en la Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, para la Igualdad de Mujeres y Hombres y la Erradicación de la Violencia de Género; una evaluación de impacto de la normativa en infancia y adolescencia, en atención a lo establecido en el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de Modificación Parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, y una memoria de análisis del impacto de la disposición en la unidad de mercado, de conformidad con lo señalado en el artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.

El proyecto de modificación ha sido objeto del trámite de consulta en el Portal de Transparencia del Principado de Asturias, de información pública en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias* y en el Portal AsturiasParticipa, y se ha expuesto en el sistema de intercambio electrónico de información previsto en el

artículo 23 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, habiéndose sometido también a informe del Consejo del Juego del Principado de Asturias. Igualmente, se ha solicitado el pertinente informe en materia presupuestaria, necesario en todos los proyectos de Decreto a tenor de lo establecido en el artículo 38.2 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario, aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio, y se ha enviado a las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias en trámite de observaciones. Las alegaciones efectuadas han sido analizadas por la Jefa del Servicio de Juego, y por último se ha emitido informe favorable por la Secretaría General Técnica de la Consejería instructora y por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos.

#### **TERCERA.-** Base jurídica y rango de la norma

El Principado de Asturias, en virtud de las competencias asumidas en el artículo 10.1.26 de su Estatuto de Autonomía, tiene competencia exclusiva en materia de "Casinos, juegos y apuestas con exclusión de las apuestas mutuas deportivo-benéficas", y en desarrollo de lo dispuesto en la Ley del Principado de Asturias 6/2014, de 13 de junio, de Juego y Apuestas, resulta competente para dictar la norma reglamentaria objeto de dictamen, y el rango de la norma en proyecto -decreto- es el adecuado, a tenor de lo establecido en el artículo 25.h) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, y en el artículo 21.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

#### **CUARTA.-** Observaciones al proyecto

Este Consejo no estima necesario efectuar consideraciones generales al proyecto, ni sobre su ámbito ni sobre la técnica legislativa, y tan solo ha de llamar la atención de la autoridad consultante en relación con el título del

artículo que se modifica y los posibles problemas interpretativos que plantea la redacción actual en lo que se refiere al servicio de bar y a la zona de influencia.

En cuanto al artículo que se pretende modificar, observamos que no solo se altera su contenido, sino también el título. En efecto, en la redacción vigente el artículo 49 lleva por título "Régimen de los salones de tipo `B`" mientras que con la reforma pasaría a denominarse "Régimen de los salones de juego". Es cierto que, conforme establece el artículo 40.3.c) del Reglamento, estos salones se denominan "de juego o de tipo `B`", lo que permite diferenciarlos de los "recreativos o de tipo `A`". Sin embargo, dado que el artículo 48 del vigente Reglamento -que no se modifica- se refiere al "Régimen de los salones de tipo `A`", por coherencia resulta adecuado que el artículo 49 siga denominándose como hasta ahora ("Régimen de los salones de tipo `B`"), o en último extremo que se reproduzca la literalidad del artículo 40.3.c) del Reglamento, con lo que el artículo pasaría a denominarse "Régimen de los salones de juego o tipo `B`".

Por lo que se refiere a los posibles problemas interpretativos, la primera cuestión -el servicio de bar- ya fue objeto de una alegación en el curso del procedimiento, y este Consejo considera que la redacción de los apartados 2 y 3 podría dar lugar a conflictos a la hora de su aplicación, fundamentalmente en lo relativo al último inciso del apartado 2, añadido tras el trámite de alegaciones. Sobre este extremo, se indica en el apartado 2 que el servicio de bar "no podrá prestar servicio a la zona de juego"; sin embargo, en este tipo de instalaciones (Salones de tipo "B") la normativa no distingue propiamente una "zona de juego" distinta de aquella en la que se pueda instalar el "servicio de bar" y -tal y como se puso de manifiesto en la fase de alegaciones- la redacción actual ya parece ocasionar algún problema interpretativo. Cabe pensar que con el inciso final que ahora pretende introducirse se persigue que ese bar solo disponga de camareros detrás de la barra, y que, por tanto, no puedan prestar servicios a quienes se encuentren jugando ("a la zona de juego", según recoge textualmente el proyecto), por lo que serían los jugadores quienes deberían dirigirse a la "barra" del bar. Ahora bien, esta posible interpretación no se

concilia bien con lo dispuesto en el apartado 3, en el que se indica que los “salones de juego no podrán tener, en ningún caso, acceso directo a otro local de distinta actividad, debiendo ser locales absolutamente independientes de sus contiguos”, y en la medida en que la modificación introducida integra en cierto modo ambas actividades (bar y juego), resulta una disposición de dudosa interpretación. Por otro lado, en función de cómo se interprete la expresión “zona de juego” del apartado 2, también podrían surgir dudas respecto a la obligación dispuesta en el apartado 1 sobre el “servicio de control de admisión”, en la medida en que habrá de situarse “a la entrada o puerta principal del establecimiento”. A nuestro juicio, y a fin de evitar posibles conflictos con relación a la ubicación del servicio de bar y a la precisión de si ese bar está abierto al público en general o solo presta servicios a los jugadores, así como, eventualmente a la delimitación del servicio de control de admisión, la norma debería regular con mayor detalle qué se entiende por “zona de juego”.

Finalmente, en relación con el apartado 4, cabe destacar que si bien se detalla con precisión cuál es el punto final de la medición de la distancia mínima de 100 metros (único parámetro de distancia previsto en la norma, que no contempla otras limitaciones de número de establecimientos en una zona), que se sitúa en los “accesos normales de entrada o salida de los centros” educativos, no se plantea el mismo grado de detalle respecto al punto de inicio, lo que abre la vía a interpretaciones dispares; así, podría considerarse como tal la puerta de acceso al local, la de emergencia, cualquier punto donde se identifique la existencia del mismo, o alguna pared de la instalación lindante a la vía pública aunque no permita identificar la existencia del salón. Por ello, consideramos que ha precisarse el punto de partida de la medición evitando así posibles conflictos en la futura aplicación de la norma.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la

norma proyectada y que, una vez consideradas las observaciones realizadas, puede someterse a la aprobación del órgano competente.”

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

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.