

Dictamen Núm. 10/2021

**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 28 de enero de 2021, por medios electrónicos, 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 13 de noviembre de 2020 -registrada de entrada el día 20 del mismo mes-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se fijan Criterios a los que han de ajustarse las Actividades Propias de los Juegos y Apuestas y Criterios por los que se regirá la Concesión de Autorizaciones en el Principado de Asturias.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1. Contenido del proyecto**

El proyecto sometido a consulta se inicia con un preámbulo en el que se reseña que en materia de casinos, juegos y apuestas -asumida como competencia exclusiva por el artículo 10.1.26 de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias- la Ley del Principado de Asturias 6/2014, de 13 de junio, de Juego y Apuestas, es el principal referente jurídico.

Se indica posteriormente que el artículo 4 de la Ley 6/2014, de 13 de junio, recoge, entre los principios que deben informar las actuaciones en esta materia, la protección de los menores de edad; la prevención de los perjuicios a terceros, en particular con relación a menores de edad, ludópatas e incapacitados legal o judicialmente; la posibilidad de intervención y control por parte de la Administración, así como la seguridad jurídica de las empresas operadoras y de los participantes en juegos y apuestas. Igualmente, se advierte que el apartado 2 del mismo precepto señala que, en todo caso, se han de tener presentes la realidad e incidencia social y las repercusiones económicas y tributarias del juego y las apuestas y la diversificación empresarial, favoreciendo la concurrencia en condiciones de igualdad, no fomentando el hábito del juego y reduciendo sus efectos negativos.

Concretando el engarce entre ley y reglamento, menciona el texto expositivo que el artículo 13 de la Ley de Juego y Apuestas atribuye al Consejo de Gobierno la fijación de los criterios a los que han de ajustarse las actividades incluidas en su ámbito de aplicación y la determinación de los criterios por los que se regirá la concesión de autorizaciones, tanto en lo referente a su distribución territorial como a su número.

Respecto a la parte dispositiva, el preámbulo señala que el proyecto comprende unas normas generales para el sector y unos criterios básicos para el otorgamiento de autorizaciones de establecimientos de juego y apuestas, fijándose un número máximo de las mismas y permitiendo al Consejo de Gobierno su revisión para adaptar la oferta de juego a la realidad e incidencia social y sus repercusiones económicas y tributarias.

Añade, en relación con lo dispuesto en el artículo 5.1 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, que el incremento generalizado de la oferta de juego en los últimos años ha dado lugar a una inquietud social que justificaría la articulación de mecanismos para que la Administración garantice un crecimiento ordenado del sector, priorizando una oferta respetuosa con una política de juego responsable. En este sentido, se indica que la regulación contenida en el texto presentado vendría fundamentada en razones de interés general y de protección de la salud,

especialmente de menores y personas con ludopatía; de ahí que se aborde el control de acceso a los establecimientos de juego y apuestas y se establezca una zona de influencia respecto a centros de enseñanza, si bien se hace notar que tales cuestiones ya habían tenido acogida en las disposiciones reglamentarias en la materia.

Advierte el preámbulo que el proyecto se adecua a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, precisando que de acuerdo con los principios de necesidad y eficacia la propuesta estaría justificada por la razón de interés general consistente en dar cumplimiento a los principios rectores de la actividad a que se refiere el artículo 4 de la Ley del Principado de Asturias 6/2014, de 13 de junio, así como a lo establecido en el Programa para la Prevención de la Ludopatía para el periodo 2018-2020, y que de conformidad con el principio de proporcionalidad la iniciativa contendría la regulación imprescindible para atender la necesidad descrita, ejerciéndose de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico en cumplimiento del principio de seguridad jurídica. Asimismo, en su tramitación se habría dado cumplimiento al principio de transparencia, sometándose a la debida publicación en los términos previstos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y de acuerdo con el principio de eficiencia se habría evitado la imposición de cargas administrativas innecesarias o accesorias.

En cuanto a la entrada en vigor de la norma, el preámbulo justifica la inmediatez de esta con base en su objetivo de protección a colectivos especialmente vulnerables.

Finalmente, señala el texto expositivo que el proyecto normativo ha sido sometido a informe del Consejo del Juego del Principado de Asturias y al trámite de información pública.

La parte dispositiva del proyecto de Decreto está integrada por siete artículos, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

El artículo 1 concreta el objeto de la norma, consistiendo este en la fijación, en el ámbito territorial del Principado de Asturias, de los criterios a los que han de ajustarse las actividades propias y por los que se regirá el otorgamiento de autorizaciones. La disposición será aplicable a los establecimientos y locales previstos en el artículo 16.2 de la Ley del Principado de Asturias 6/2014, de 13 de junio, de Juego y Apuestas, con excepción de los contemplados en la letra f) del referido precepto -establecimientos de hostelería y demás locales análogos autorizados para la instalación de máquinas de tipo B-.

El artículo 2 se dedica a la zona de influencia de los establecimientos de juego y apuestas. El apartado 1 advierte que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 16.7 de la Ley del Principado de Asturias 6/2014, de 13 de junio, se establece una zona de influencia en la que no podrán ubicarse nuevos establecimientos para la práctica de juegos y apuestas por la proximidad de un centro de enseñanza; a estos efectos, considera incluidos en la anterior previsión aquellos centros en los que se impartan las enseñanzas que ofrece el sistema educativo a las que se refiere el artículo 3.2 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, salvo los centros de educación de personas adultas y los centros de educación superior a la que se refiere el artículo 3.5 de la citada Ley Orgánica. El apartado 2 fija el límite de la zona de influencia en cien metros, midiendo tal distancia en línea recta desde el punto más próximo de los accesos normales de entrada o salida del centro educativo hasta el punto más próximo de los accesos normales de entrada o salida del establecimiento para la práctica de juegos y apuestas. En el apartado 3 se prescribe que en la zona de influencia no podrá autorizarse la publicidad, patrocinio o promoción de actividades de juegos y apuestas.

El artículo 3 regula el control de acceso y la prohibición de entrada a establecimientos de juego y apuestas. Impone este precepto la obligación, para todos los establecimientos de juego y apuestas, de disponer de un servicio de control de acceso con la finalidad de garantizar la identificación (que podrá efectuarse mediante un sistema técnico, debidamente homologado y cuya instalación habrá de ser previamente autorizada por la correspondiente

Consejería) y registro de las personas que acudan al establecimiento. Los responsables del control de acceso deberán denegar la entrada a quienes la tengan prohibida de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 16.5 de la Ley del Principado de Asturias 6/2014, de 13 de junio.

El artículo 4 establece la prohibición de instalar cajeros automáticos de entidades financieras en el interior de los establecimientos de juego y apuestas, de conceder préstamos o cualquier otra modalidad de crédito o asistencia financiera a los participantes o publicitar dichos servicios y de efectuar publicidad de juegos y apuestas en instalaciones deportivas públicas.

El artículo 5 indica, a efectos de lo dispuesto en el artículo 28.3 de la Ley del Principado de Asturias 6/2014, de 13 de junio, que las personas físicas o jurídicas dedicadas a la fabricación, organización, gestión y explotación económica de juegos y apuestas -al objeto de cumplir las funciones de coordinación, control y estadística- estarán obligadas a facilitar, dentro de cada ejercicio, la información que se determine por resolución de la Consejería competente en la materia.

El artículo 6 del proyecto fija los criterios en materia de concesión de autorizaciones. Señala este precepto que la concesión de autorizaciones para la instalación se realizará por concurso público, de acuerdo con los principios de publicidad, concurrencia y objetividad, y que las bases de la convocatoria serán publicadas en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*.

El artículo 7 está dedicado al número de autorizaciones. El apartado 1 dispone que el número máximo de autorizaciones para la instalación queda limitado a un casino de juego, seis salas de bingo, veintiocho salones de juego y nueve locales de apuestas. El apartado 2 establece que no se concederán autorizaciones para los establecimientos y locales a los que se refiere el artículo 16.2.d) de Ley del Principado de Asturias 6/2014, de 13 de junio; esto es, para hipódromos, pistas hípicas, canódromos y otras instalaciones, establecimientos o lugares análogos donde se desarrollen actividades susceptibles de ser objeto de apuestas. El apartado 3 determina que, si con posterioridad a haberse alcanzado el número máximo previsto en los apartados anteriores se produjese la extinción de alguna o de algunas de las autorizaciones, el número máximo

autorizado se minorará en una cantidad igual a la autorización o autorizaciones extinguidas. Finalmente, el apartado 4 atribuye al Consejo de Gobierno la revisión, cada tres años, del número máximo de establecimientos de juego y apuestas previstos, advirtiendo que si transcurrido tal periodo no se hubiese llevado a cabo la delimitación existente mantendrá su vigencia hasta la aprobación de otra nueva.

La disposición transitoria primera declara que se mantendrán las autorizaciones de instalación vigentes a la entrada en vigor del Decreto y que podrán ser renovadas en el caso de que cumpliesen los requisitos exigidos en el momento de solicitarse la renovación, a excepción de la zona de influencia del artículo 2 del proyecto.

La disposición transitoria segunda aborda la situación de las solicitudes en trámite, señalando que una vez que haya entrado en vigor el Decreto se tramitarán, por orden de entrada, las solicitudes de apertura de establecimientos de juego y apuestas en las que quede acreditada que la solicitud de licencia de obra y/o actividad en el Ayuntamiento es de fecha anterior a la adopción del Acuerdo de 26 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se suspendió la concesión de autorizaciones de apertura de nuevos establecimientos de juego en el Principado de Asturias. El apartado 2 de la disposición indica que, concluido el procedimiento de concesión, quedará incrementado el número máximo de autorizaciones previsto en el artículo 7 del proyecto en el número de establecimientos que resulten autorizados en aplicación de la misma.

La disposición transitoria tercera se ocupa de los sistemas técnicos de control de acceso ya instalados, precisando que habrán de ajustarse a las condiciones técnicas que se determinen por resolución de la Consejería competente en materia de casinos, juegos y apuestas, con objeto de garantizar el cumplimiento de la obligación a que se refiere el artículo 3 del proyecto.

La disposición derogatoria única extiende en el apartado 1 sus efectos sobre las siguientes normas y preceptos: Decreto 94/2002, de 18 de julio, de Ordenación de Juegos y Apuestas en el Principado de Asturias; último párrafo del apartado 1 del artículo 54 del Reglamento de Casinos de Juego del

Principado de Asturias, aprobado por Decreto 96/2002, de 18 de julio; apartados 1 y 4 del artículo 49 del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar, aprobado por Decreto 77/1997, de 27 de noviembre; apartado 3 del artículo 39 y apartados 1 y 2 del artículo 45 del Reglamento de Apuestas del Principado de Asturias, aprobado por Decreto 169/2015, de 14 de octubre. El apartado 2 de la disposición contiene una cláusula general por la que se declaran derogadas todas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo previsto en esta norma.

La disposición final primera modifica el apartado 2 del artículo 2 del Reglamento de Casinos del Principado de Asturias, aprobado por Decreto 96/2002, de 18 de julio. Según la nueva redacción, tendrán la consideración de casinos de juego aquellos establecimientos abiertos al público en los que, concurriendo las circunstancias y condiciones establecidas en el apartado 1 del artículo 17 de la Ley del Principado de Asturias 6/2014, de 13 de junio, sean autorizados como tales por la Consejería competente en materia de casinos, juegos y apuestas, estableciéndose su aforo mínimo en cuatrocientas personas.

La disposición final segunda autoriza a la persona titular de la Consejería competente en materia de casinos, juegos y apuestas a dictar las disposiciones necesarias para la aplicación y desarrollo de la norma cuya aprobación se pretende.

La disposición final tercera fija la entrada en vigor del Decreto el día siguiente al de su publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*.

## 2. Contenido del expediente

El expediente se inicia por Resolución de la Consejera de Hacienda de 29 de noviembre de 2019, en la que se señala que el procedimiento se tramitará por la Secretaría General Técnica con arreglo a lo establecido en el capítulo V de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias, y en los artículos 127 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Consta en el expediente un informe de la Dirección General de Participación Ciudadana en el que se indica que la iniciativa ha sido sometida a consulta pública previa del 4 al 18 de diciembre de 2019, sin que se hubiesen recibido aportaciones.

El día 28 de febrero de 2020, la Jefa del Servicio de Juego elabora la memoria justificativa y la memoria económica del proyecto. En esta última se reseña que la aprobación del Decreto no tiene repercusión en el presupuesto del Principado de Asturias, sin que de las medidas que recoge se desprenda una merma recaudatoria o un impacto negativo sobre los ingresos.

Con la misma fecha la Jefa del Servicio de Juego suscribe, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 32.2 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias, un estudio sobre el coste y beneficio que haya de representar la aprobación de esta disposición de carácter general.

El día 28 de febrero de 2020, la Jefa del Servicio de Juego elabora una memoria de análisis de impacto normativo sobre la competencia, de conformidad con lo previsto en el apartado 2 del artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.

Asimismo, emite un informe de impacto normativo en materia de género en el que señala que el proyecto "no contiene aspecto alguno del que pudiera derivarse discriminación por razón de sexo, ni impacto sobre la orientación sexual, identificación o expresión de género".

Igualmente, suscribe un informe de impacto normativo en materia de infancia, adolescencia y familia en el que se indica que este proyecto "se puede calificar como de 'impacto positivo', en la medida que entre sus finalidades se recoge (...) la de proteger a colectivos vulnerables y muy especialmente a menores de edad, impidiendo tanto el acceso a establecimientos de juego como la práctica de juego y apuestas, estableciendo además alrededor de los centros educativos un perímetro en (el) que no pueden autorizarse establecimientos de juego ni publicidad de estas actividades".

Por Resolución de la Consejera de Hacienda de 23 de junio de 2020, se somete el proyecto al trámite de información pública durante un plazo de veinte



días hábiles. Consta en el expediente una diligencia del Jefe del Servicio de Publicaciones, Archivos Administrativos, Documentación y Participación Ciudadana en la que se hace constar que el texto ha estado sometido al trámite de alegaciones e información pública dentro del Portal AsturiasParticipa entre el 29 de junio y el 24 de julio de 2020.

Obra en aquel a continuación un informe de la Jefa del Servicio de Juego, de 30 de septiembre de 2020, sobre las alegaciones efectuadas por AESPA (Asociación de Empresas de Salones de Juego y Apuestas del Principado de Asturias); Casino Bahía de Gijón, S. A. U.; ELGAME, S. A., VINUGAR, S. A. y "CRESVI, S. A.; AEBIPA (Asociación de Empresas de Bingo del Principado de Asturias); Juegos del Principado, S. L.; LARPA (Ludópatas Asociados en Rehabilitación del Principado de Asturias); CODERE Apuestas Asturias S. A.; Gestión de Apuestas Asturianas S. L. U., y Asociación Española Club de Convergentes.

Figura en el expediente también una certificación de la Secretaria del Consejo del Juego en la que se refleja que, junto a la convocatoria de la sesión de 2 de septiembre de 2020, se remitió a todos sus miembros una copia del proyecto de Decreto. Se adjunta el acta provisional de la referida reunión, en la que se deja constancia del sometimiento del proyecto a la consideración del Consejo del Juego, advirtiéndose de la provisionalidad del acta hasta su aprobación definitiva en la siguiente reunión.

Con fecha 5 de octubre de 2020, emite informe la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con el conforme de la Directora General de Presupuestos, en el que señala que "no hay observaciones desde el punto de vista presupuestario".

El proyecto de Decreto es remitido a los titulares de las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias al objeto de que formulen las observaciones que consideren oportunas, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias. No consta en el expediente que se haya formulado ninguna observación.

El día 21 de octubre de 2020, la Directora General de Finanzas y Economía emite un informe en el que indica que la norma en elaboración “con fecha 22 de septiembre de 2020 fue expuesta 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 Unidad de Mercado”, y que “habiendo transcurrido un plazo de 20 días desde su publicación no se han presentado por esta vía alegaciones u observaciones al texto remitido”.

Obran en el expediente a continuación la tabla de vigencias y el cuestionario para la valoración de propuestas normativas (cumplimentado sobre el modelo normalizado).

El Secretario General Técnico de la Consejería de Hacienda emite, con fecha 21 de octubre de 2020, informe favorable en relación con el proyecto de Decreto.

El día 9 de noviembre de 2020, la Secretaria de la Comisión de Secretarios/as Generales Técnicos/as certifica que este órgano, en reunión celebrada el día 21 de octubre de 2020, informa favorablemente la disposición. Asimismo, señala que “el expediente debe ser remitido al Consejo Consultivo con objeto de recabar el preceptivo dictamen, de conformidad con el artículo 13 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo”.

**3.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 13 de noviembre de 2020, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto por el que se fijan criterios a los que han de ajustarse las actividades propias de los juegos y apuestas y criterios por los que se regirá la concesión de autorizaciones en el Principado de Asturias.

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 por el que se fijan criterios a los que han de ajustarse las actividades propias de los juegos y apuestas y criterios por los que se regirá la concesión de autorizaciones en el Principado de Asturias.

La autoridad consultante solicita la emisión de dictamen con carácter preceptivo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 13.1.e) y 17.a) de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre.

La disposición proyectada atiende al mandato recogido en las letras a) y b) del artículo 13 de la Ley del Principado de Asturias 6/2014, de 13 de junio, de Juego y Apuestas, en los que se atribuye al Consejo de Gobierno la fijación de los criterios a los que han de ajustarse las actividades incluidas en su ámbito de aplicación y la determinación de los criterios por los que se regirá la concesión de autorizaciones, tanto en lo referente a la distribución territorial como al número de las mismas.

En definitiva, dado que la ley ordena específicamente este desarrollo reglamentario, emitimos nuestro dictamen sobre el asunto sometido a consulta con carácter preceptivo y 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), en aquellos preceptos que no fueron declarados contrarios al orden constitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo -ECLI:ES:TC:2018:55-, 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 de la Consejera de Hacienda de 29 de noviembre de 2019.

Obran en el expediente 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, junto con los sucesivos borradores de la norma. Asimismo, se han efectuado las evaluaciones de impacto 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), de impacto en la infancia y en la adolescencia (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 de impacto en garantía de la unidad de mercado (artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado). Asimismo, de conformidad con lo señalado en el artículo 14.2 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, el texto fue publicado en el sistema de intercambio electrónico de información. El proyecto se ha sometido al trámite de información pública y se ha recabado 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. Finalmente, la norma proyectada se ha enviado a las Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias en trámite de observaciones, y se ha emitido informe favorable por la Secretaría General Técnica de la Consejería instructora y por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos.

En cuanto a los informes preceptivos de carácter sectorial, entre la documentación remitida a este Consejo obra una certificación de la Secretaria

del Consejo del Juego que adjunta una copia del acta provisional de la sesión que este órgano celebró el 2 de septiembre de 2020. En el orden del día de la reunión figuraba el proyecto normativo y el acta referida deja constancia de que “por parte de la Consejera de Hacienda se recaba el parecer de los vocales del Consejo del Juego” y de que estos “manifiestan su conformidad con el proyecto de Decreto, emitiendo informe favorable”. No cabe duda, pues, que este órgano colegiado ha tomado razón y ha adoptado posición sobre el proyecto normativo. No obstante, el acta refleja que se efectuaron algunas observaciones *in voce* que al no incorporarse a un informe que se integre en el expediente se sustraen al conocimiento de la autoridad consultante y los posteriores informantes. En rigor, la función que al Consejo del Juego otorga el artículo 15.3.a) de la Ley 6/2014, de 13 de junio, de Juego y Apuestas (“Informar las disposiciones de carácter general en la materia cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno”), como órgano de participación sectorial, reclama que las observaciones que se asuman por el mismo se recojan en un informe remitido a la Consejería instructora.

En todo caso, la tramitación del proyecto resulta, al margen de la observación antes referida, acorde con lo establecido en el título VI de la LPAC y en los artículos 32 a 34 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

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

La Constitución, al enumerar en su artículo 149.1 las competencias exclusivas del Estado, no hace mención alguna a los juegos y apuestas. Tampoco señala nada al respecto en su artículo 148.1 al establecer las diferentes materias sobre las que las Comunidades Autónomas podrían asumir competencias. Así pues, las instancias autonómicas han alcanzado competencias en este ámbito con base en lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 149 de la Constitución, donde se refiere que “Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos”. En efecto, las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la

Constitución (caso del Principado de Asturias) asumieron competencias en la materia (con exclusión de las apuestas mutuas deportivo-benéficas) a través de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, cuyo artículo 2.b) les otorgó competencia exclusiva sobre los casinos, juegos y apuestas; si bien, como expresamente se indica en el artículo 7 (apartados 1 a 3) de la mencionada Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, “El ejercicio de la competencia sobre casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas se realizará de conformidad con las disposiciones que el Estado establezca en el ejercicio de sus competencias, de acuerdo con los números 13, 14 y 29 del apartado uno del artículo 149 de la Constitución”, y “La autorización de casinos y la homologación de máquinas recreativas se ajustarán a los principios de ordenación que en ejercicio de la competencia del artículo 149.1.13 establezca el Estado”.

De este modo, la normativa autonómica no se halla libre de condicionamientos por parte del Estado, puesto que existe una serie de competencias atribuidas a este que inciden, de forma transversal, en la competencia autonómica sobre el juego: bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (149.1.13.<sup>a</sup>), hacienda general (149.1.14.<sup>a</sup>), bases y coordinación general de la sanidad (149.1.16.<sup>a</sup>), bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (149.1.18.<sup>a</sup>) y seguridad pública (149.1.29.<sup>a</sup>). En este sentido se ha manifestado el Tribunal Constitucional en la Sentencia 163/1994, de 26 de mayo -ECLI:ES:TC:1994:163-, al indicar que, “Ahora bien, ni el silencio del art. 149.1 C.E. respecto al juego ni el hecho de que los Estatutos de Autonomía de algunas Comunidades Autónomas, entre ellas el de Cataluña, califiquen de exclusiva la competencia autonómica (excepto las apuestas mutuas deportivo-benéficas) puede interpretarse como equivalente a un total desapoderamiento del Estado, pues ciertas materias y actividades que bajo otros enunciados el art. 149.1 C.E. reserva a aquél se encuentran estrechamente ligadas con el juego”.

Por lo que respecta al Principado Asturias, el artículo 13.1.c) de la primigenia redacción de su Estatuto de Autonomía señalaba que el Principado

de Asturias ejercería competencias sobre "Casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas", a través de dos procedimientos: "a) Transcurridos los cinco años previstos en el artículo ciento cuarenta y ocho coma dos de la Constitución, previo acuerdo de la Junta General del Principado de Asturias adoptado por mayoría absoluta y previa Ley Orgánica aprobada por las Cortes Generales, según lo previsto en el artículo ciento cuarenta y siete coma tres de la Constitución", o "b) Mediante leyes orgánicas de delegación o transferencia, siguiendo el procedimiento del artículo ciento cincuenta coma dos de la Constitución, bien a iniciativa de la Junta General del Principado, del Gobierno de la nación, del Congreso de los Diputados o del Senado". Con posterioridad, el artículo 2.b) de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de Transferencia de Competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la Autonomía por la Vía del Artículo 143 de la Constitución, procedió a otorgar al Principado competencias exclusivas sobre los casinos, juegos y apuestas. En la actualidad, tras las modificaciones operadas por la Ley Orgánica 1/1994, de 24 de marzo, y la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, el artículo 10.1.26 de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, otorga a este la competencia exclusiva en materia de casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las apuestas mutuas deportivo-benéficas.

La competencia en materia de juego en el Principado de Asturias tuvo efectividad desde la entrada en vigor del Real Decreto 847/1995, de 30 de mayo, sobre Traspaso de Funciones y Servicios de la Administración del Estado al Principado de Asturias en Materia de Casinos, Juegos y Apuestas; esto es, desde el día siguiente al de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, que tuvo lugar el 7 de julio de 1995.

Posteriormente el Principado de Asturias procedió a un intento de regulación por vía reglamentaria del juego, y una muestra de ello fue el proyecto de Decreto por el que se regula la autorización para la instalación, apertura y funcionamiento de los casinos de juego; sin embargo, como tuvo ocasión de señalar el Consejo de Estado en el Dictamen Núm. 4381/1998, de 19 de noviembre -acerca de este proyecto- no pocas de sus previsiones

excedían del ámbito propio de una norma de rango reglamentario, echándose en falta “una regulación por ley de los criterios y pautas básicas que han de presidir el régimen del juego”. En consecuencia este órgano consultivo, tras advertir que “resulta aconsejable y casi ineludible que una norma autonómica con rango de ley sea la que trace el marco general de la actividad del juego en el Principado de Asturias”, concluyó que no procedía su aprobación en tanto no se definiese el correspondiente marco legal sobre la materia.

Teniendo en cuenta la importante limitación que suponía este déficit normativo, se procedió a la aprobación de la Ley del Principado de Asturias 3/2001, de 4 de mayo, de Juego y Apuestas, con el fin de establecer una ordenación general y sistemática de las actividades del juego y las apuestas en el ámbito de la Comunidad Autónoma, habiendo sido su texto objeto de varias modificaciones.

Más adelante, la disposición final sexta de la Ley del Principado de Asturias 3/2012, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2013, señaló que “El Consejo de Gobierno remitirá a la Junta General del Principado de Asturias, en el plazo máximo de cuatro meses a contar desde la entrada en vigor de la presente ley, un proyecto de Ley que modifique y actualice la Ley del Principado de Asturias 3/2001, de 4 de mayo, de Juego y Apuestas”. Habiéndose cumplido el mandato de la Junta General, se aprueba por el legislador autonómico la Ley del Principado de Asturias 6/2014, de 13 de junio, de Juego y Apuestas, que deroga la Ley 3/2001, de 4 de mayo.

En definitiva, en materia de juegos y apuestas el Principado de Asturias cuenta en la actualidad con la Ley del Principado de Asturias 6/2014, de 13 de junio, de Juego y Apuestas, en cuyo artículo 13 se indica que corresponden al Consejo de Gobierno “La fijación de los criterios a los que han de ajustarse las actividades incluidas en el ámbito de aplicación de la presente ley, teniendo en cuenta los principios recogidos en el artículo 4” -apartado a)-, y “La determinación de los criterios por los que se regirá la concesión de autorizaciones, tanto en lo referente a la distribución territorial como al número de las mismas” -apartado b)-. Asimismo, el artículo 16.7 de dicha norma dispone que, “Reglamentariamente, se podrá determinar una zona de influencia



en la que no podrán ubicarse nuevos establecimientos para la práctica de juegos y apuestas por la proximidad de un centro de enseñanza o de atención a menores o a quienes se encuentren incapacitados legal o judicialmente”.

Con la disposición ahora proyectada se trata de establecer, como reza su preámbulo, “unas normas generales para el sector del juego y apuestas y unos criterios básicos para el otorgamiento de autorizaciones de establecimientos de juego y apuestas, fijándose un número máximo de las mismas y permitiendo al Consejo de Gobierno revisar este máximo en un plazo de tres años, para poder adaptar la oferta de juego a la realidad e incidencia social y sus repercusiones económicas y tributarias”.

El proyecto sometido a consulta se enmarca, pues, en la vertiente ejecutiva del título competencial en materia de casinos, juegos y apuestas, que de conformidad con lo señalado en el artículo 10.1.26 de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, corresponde a este como competencia exclusiva y sobre el cual, según el apartado 2 del mismo precepto, le incumbe “la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva”.

En suma, teniendo en cuenta las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía, debemos considerar que el Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma reglamentaria objeto del presente dictamen, y que el rango de la misma -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 de la Administración del Principado de Asturias.

#### **CUARTA.-** Observaciones de carácter singular al proyecto de Decreto

##### I. Título.

En cuanto al título de la norma, el proyecto se refiere al “Decreto por el que se fijan criterios a los que han de ajustarse las actividades propias de los juegos y apuestas y criterios por los que se regirá la concesión de autorizaciones en el Principado de Asturias”.

El título reseñado es reflejo de dos de los mandatos legales que ahora se abordan, aunque ha de advertirse que no se ajusta con precisión al contenido de la disposición reglamentaria. Sí responde a ese contenido el giro “criterios por los que se regirá la concesión de autorizaciones”, pero no el relativo a los “criterios a los que han de ajustarse las actividades propias de los juegos y apuestas”, pues en relación con este último aspecto la norma proyectada solamente disciplina algunas restricciones que pesan sobre los establecimientos destinados a estas actividades. De ahí que se estime adecuado reformular el título de la norma por referencia a esos dos extremos, aludiendo a los criterios para la concesión de autorizaciones y la aplicación de restricciones en materia de juego y apuestas.

## II. Parte expositiva.

De conformidad con lo señalado en el apartado de Directrices de técnica normativa contenido en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, la parte expositiva -preámbulo- “responderá al porqué, a la justificación de la disposición, declarará breve y concisamente sus objetivos”; aspectos todos ellos tratados de manera suficiente en el texto proyectado. Asimismo, se da cuenta de la adecuación de la norma cuya aprobación se pretende a los principios de buena regulación contemplados en el artículo 129 de la LPAC.

Ahora bien, la motivación recogida en el preámbulo en relación con la inmediata entrada en vigor de la norma no alcanza a justificar adecuadamente la supresión de la *vacatio legis*. En efecto, se indica en el texto expositivo que, “Teniendo en cuenta que el objetivo de esta disposición es la de proteger a colectivos especialmente vulnerables, se considera oportuna su inmediata entrada en vigor”, debiendo repararse en que esa necesaria protección de ciertos colectivos no hace urgente la vigencia de la reglamentación que desarrolla o concreta restricciones establecidas en la ley, pues consta que está en suspenso el otorgamiento de nuevas autorizaciones en tanto no se apruebe la disposición reglamentaria. Ciertamente, con su entrada en vigor se

consolidará un marco jurídico integrado y de certidumbre, pero ello no incide sobre las autorizaciones ya vigentes ni mejora *per se* la situación de los colectivos vulnerables en relación con la que resulta de la pendencia de la norma. De ahí que se estime la necesidad de justificar con base en otras consideraciones la inmediata entrada en vigor de la norma proyectada.

Por otra parte, el texto expositivo parece residenciar, en exclusiva, el anclaje con la Ley 6/2014, de 13 de junio, de Juego y Apuestas, en el artículo 13 de esta; sin embargo, el artículo 2 del proyecto (zona de influencia de los establecimientos de juego y apuestas) constituye un desarrollo de lo establecido en el artículo 16.7 de dicha ley cuando dispone que, “Reglamentariamente, se podrá determinar una zona de influencia en la que no podrán ubicarse nuevos establecimientos para la práctica de juegos y apuestas por la proximidad de un centro de enseñanza o de atención a menores o a quienes se encuentren incapacitados legal o judicialmente”. Por ello, resulta asimismo oportuna la referencia a este último precepto.

### III. Parte dispositiva.

El artículo 1 del proyecto, dedicado al objeto de la norma, señala que “El presente decreto tiene por objeto fijar, en el ámbito territorial del Principado de Asturias, los criterios a los que han de ajustarse las actividades propias de los juegos y apuestas así como determinar los criterios por los que se regirá la concesión de autorizaciones”. Al respecto, y de conformidad con lo observado en relación con el título de la norma, se advierte que el proyecto normativo no recoge en rigor los “criterios a los que han de ajustarse las actividades propias de los juegos” (expresión, por otra parte, con una carga de exhaustividad que no se corresponde con el contenido de la disposición), sino unas reglas relativas a las condiciones que han de cumplir los establecimientos donde se desarrollen actividades de juego y apuestas. Por tanto, procede modificar la redacción de este artículo para que su contenido describa con precisión el objeto de la norma, circunscrita a fijar criterios para la concesión de autorizaciones y la aplicación de restricciones en materia de juego y apuestas.

El apartado 1 del artículo 2 establece, en su segundo párrafo, que “se consideran incluidos en la previsión anterior” ciertos centros docentes. Pues bien, si lo pretendido por el precepto es incorporar una relación exhaustiva o cerrada, limitándose las áreas restringidas a aquellas en que radiquen centros que impartan enseñanzas regladas, debe explicitarse con nitidez para despejar cualquier duda que pudiera suscitarse, ya sea puntualizando que se entienden incluidos “únicamente” los centros referidos o excluyendo expresamente los centros que no impartan enseñanzas regladas. Se aprecia, respecto a estos últimos, que el precepto legal aquí objeto de desarrollo permite incluirlos o excluirlos (en cuanto se refiere a centros de enseñanza), e incluso modular su inclusión, dando así cabida a que la zona de influencia se ensanche en función de la presencia de menores por razón de su actividad formativa.

El artículo 5 indica que “A efectos de lo dispuesto en el artículo 28.3 de la Ley del Principado de Asturias 6/2014, de 13 de junio, las personas físicas o jurídicas dedicadas a la fabricación, organización, gestión y explotación económica de juegos y apuestas, al objeto de cumplir las funciones de coordinación, control y estadística estarán obligadas a facilitar, dentro de cada ejercicio, la información que se determine por resolución de la persona titular de la Consejería competente en materia de casinos, juegos y apuestas”. Al respecto, el mencionado artículo 28.3 de la Ley del Principado de Asturias 6/2014, de 13 de junio, de Juego y Apuestas, señala que “Las personas físicas o jurídicas dedicadas a la fabricación, organización, gestión y explotación económica de juegos y apuestas, al objeto de cumplir las funciones de coordinación, control y estadística, estarán obligadas a facilitar la información que reglamentariamente se determine y les sea requerida por la Consejería competente en materia de casinos, juegos y apuestas”. Así pues, según la Ley 6/2014, de 13 de junio, los obligados a ello deberán facilitar “la información que reglamentariamente se determine” y “les sea requerida por la Consejería competente en materia de casinos, juegos y apuestas”. No se dispone, por tanto, que deban aportar la información que reglamentariamente se determine “y” la que sea requerida por la Consejería, sino la que reglamentariamente se

determine y, dentro de ella, la que les sea requerida por la Administración. En definitiva, la Ley reserva al reglamento -y, con ello, a la competencia del Consejo de Gobierno, toda vez que las habilitaciones a los Consejeros han de ser expresas- la determinación de la información que pueda exigirse a los operadores. Dado que el precepto examinado se limita a remitir a la Consejería, sin tasa ni condicionante alguno, la concreción de la información que pueda requerirse, se vacía de contenido el desarrollo reglamentario violentando el mandato legal. La reserva a la esfera del Consejo de Gobierno impone que en la disposición analizada se fijen, al menos, unos criterios o parámetros generales a los que se someta la decisión del titular de la Consejería, siquiera sea incorporando los principios de pertinencia y proporcionalidad de la información que pueda requerirse o el modo (requerimiento o declaración periódica, o ambas) en que deba facilitarse. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

En cuanto al artículo 6 del proyecto, si bien su título alude a "Criterios en materia de concesión de autorizaciones", su contenido concreto se limita a señalar que "La concesión de autorizaciones para la instalación se realizará por concurso público, de acuerdo a los principios de publicidad, concurrencia y objetividad", y que "las bases de la convocatoria" serán publicadas en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*. Así pues, más que criterios para el otorgamiento de las autorizaciones -objeto de otros preceptos del proyecto normativo-, lo que este artículo incorpora son reglas o principios relativos al procedimiento que rige para la tramitación de las mismas. Por ello, se estima que el título del artículo 6 del proyecto de Decreto debe referirse al "Procedimiento para el otorgamiento de autorizaciones".

Por otra parte, sería aconsejable utilizar la locución "de acuerdo con" en vez "de acuerdo a".

Asimismo, debe recogerse en la disposición final primera la denominación correcta del Decreto 96/2002, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Casinos de Juego del Principado de Asturias.

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 atendida la observación esencial y consideradas las demás contenidas en el cuerpo de este dictamen, 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.