



A.G.- 9/2022

S.G.C.- 19/2022 SJ.- 30/2022

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, en relación con **la Disposición Adicional tercera que se incorpora al artículo 15 (Modificación de la Ley 6/2001, de 3 de julio, del juego en la Comunidad de Madrid) del Anteproyecto de Ley de medidas urgentes para el impulso de la actividad económica y la modernización de la administración de la Comunidad de Madrid.**

A la vista de los antecedentes remitidos, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, tenemos el honor de emitir el siguiente:

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

Único.- Con fecha 11 de febrero de 2022, ha tenido entrada en la Abogacía General un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, en el que se interesa la emisión del preceptivo Informe, con carácter urgente, a propósito de la Disposición Adicional tercera que se incorpora al artículo 15 del Anteproyecto de Ley de medidas urgentes para el impulso de la actividad económica y la modernización de la administración de la Comunidad de Madrid

Junto con el citado oficio, se acompaña la siguiente documentación:

-Disposición Adicional tercera que se incorpora.

-Memoria de análisis de impacto normativo, elaborada por la Dirección General de Seguridad, Protección Civil y Formación -Consejería de Presidencia, Justicia e Interior-, de fecha 11 de febrero de 2022.

-Orden del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior por la que se declara la tramitación urgente del Anteproyecto de Ley de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid, de fecha 11 de noviembre de 2021.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Finalidad y contenido.

Se pretende incorporar al artículo 15 del Anteproyecto de Ley de medidas urgentes para el impulso de la actividad económica y la modernización de la administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Anteproyecto de Ley), que modifica de la Ley 6/2001, de 3 de julio, del juego en la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Ley 6/2001), una nueva Disposición Adicional tercera, con la siguiente redacción.

“Zonas de alta concentración.

1. Tendrán consideración de zonas de alta concentración, aquellos municipios con población superior a cien mil habitantes distintos de Madrid capital, que cuenten con un número de establecimientos de juego con autorización en vigor para la comercialización de apuestas superior al que se fije reglamentariamente a tales efectos.
2. También tendrán consideración de zonas de alta concentración aquellos distritos municipales de Madrid capital en los que exista una ratio de número de establecimientos con autorización para la comercialización de apuestas por cada diez mil habitantes, superior a la que, a estos efectos, se fije reglamentariamente.

3. Se habilita al titular de la Consejería competente en materia de ordenación del juego para dictar mediante Orden las disposiciones necesarias para determinar y actualizar tanto el número de establecimientos por municipio como la ratio por distrito municipal de Madrid capital, así como para modificar los criterios de determinación de las zonas de alta concentración establecidos en los apartados anteriores”.

Antes de entrar en el análisis del contenido de esta nueva Disposicional Adicional, debemos advertir que debe darse por reproducido en este Informe el contenido del Informe de 3 de febrero de 2022, en relación con el Anteproyecto de Ley de Medidas urgentes para el impulso de la actividad económica y la modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid, en todo aquello que le sea de aplicación.

Señalado lo anterior, debemos en primer lugar hacer referencia a la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa (en adelante, las Directrices), en concreto al apartado d) de la Directriz 39 que, en relación con las Disposiciones adicionales, señala que éstas deberán regular *“Los preceptos residuales que, por su naturaleza y contenido, no tengan acomodo en ninguna otra parte del texto de la norma”*.

Pues bien, la nueva Disposición Adicional remitida para Informe en sus apartados 1 y 2 remite a un desarrollo reglamentario posterior la determinación de las zonas que tendrán la consideración de zonas de alta concentración, lo cual, teniendo en cuenta el contenido de la Ley 6/2001, podría tener cabida en esta Disposición Adicional, y ello no obstante advertirse que también sería posible su incorporación al texto normativo, por ejemplo, dando una nueva redacción al artículo 4 de esta Ley 6/2001, relativo al régimen de las autorizaciones.

Sin embargo, el apartado 3 contiene una habilitación en favor del titular de la Consejería competente en materia de ordenación del juego para *“dictar mediante Orden las disposiciones necesarias para determinar y actualizar tanto el número de establecimientos por municipio como la ratio por distrito municipal de Madrid capital, así como para modificar los criterios de determinación de las zonas de alta concentración establecidos en los apartados anteriores”*. En este caso, debemos tener en cuenta que el apartado e) de la Directriz 42 señala que será en

las Disposiciones finales donde se hagan constar *“Las autorizaciones y mandatos dirigidos a la producción de normas jurídicas (habilitaciones de desarrollo y de aplicación reglamentarios, mandatos de presentación de proyectos normativos, etc.). Las cláusulas de habilitación reglamentaria acotarán el ámbito material, los plazos, si procede, y los principios y criterios que habrá de contener el futuro desarrollo”*. Deberá, por tanto, modificarse en este sentido el texto remitido para Informe.

En relación con el contenido *“stricto sensu”*, de la nueva Disposición Adicional tercera, debemos hacer las siguientes observaciones.

Como ya hemos advertido, los apartados 1 y 2 remiten a un desarrollo reglamentario posterior la determinación de los criterios que van a suponer que una determinada zona pase a ser considerada como zona de alta concentración, con lo efectos que de ello se derive, mientras que el apartado 3 contiene una habilitación en favor del titular de la Consejería competente en materia de ordenación del juego en los términos que analizaremos posteriormente.

En este sentido, debemos tener presente que como reiteradamente tiene declarado la Abogacía General de la Comunidad de Madrid (en Informe, entre otros, de 20 de marzo de 2013), la potestad reglamentaria se ejerce hoy, en España, por una pluralidad de órganos de los distintos tipos de entes territoriales.

Sin embargo, nuestro sistema normativo atribuye solo a algunos de estos órganos la titularidad originaria o de Derecho Común de esa potestad; la de los restantes es, pues, una competencia por atribución.

En el caso de la Comunidad de Madrid, dicha competencia originaria corresponde al Consejo de Gobierno, tal como resulta del artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración (en adelante, Ley 1/1983), el cual dispone que le corresponde *“aprobar mediante Decreto los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes emanadas de la Asamblea, así como los de las Leyes del Estado cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad de Madrid en virtud del Estatuto de Autonomía, o*

por delegación o transferencia, y ejercer en general la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté específicamente atribuida al Presidente o a los Consejeros”.

En este sentido, el Dictamen de esta Abogacía General de 26 de abril de 2012 afirmaba lo siguiente:

“La titularidad de Derecho común de la potestad reglamentaria corresponde a los entes políticos primarios o territoriales y, dentro de ellos, en el nivel estatal, al Gobierno. En este sentido, el artículo 97 de la Constitución dispone que *“el Gobierno...ejerce... la potestad reglamentaria”*, extremo que aparece confirmado en el artículo 23.1 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, a cuyo tenor *“el ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno de acuerdo con la Constitución y las leyes”*. La atribución de esta potestad se hace, pues, justamente a favor del Gobierno como órgano colegiado, no de ninguno de sus miembros en particular.

En el nivel regional, al Gobierno, Consejo de gobierno u órgano equivalente de cada una de las Comunidades Autónomas. El texto constitucional se limita a admitir abstractamente la atribución de dicha potestad: no sólo al asignarles autonomía para la gestión de sus intereses (art. 137), sino al aludir expresamente al control, por la jurisdicción contencioso-administrativa, de la Administración de dichas Comunidades y de *“sus normas reglamentarias”* [art.153.c)]. Han sido los Estatutos de Autonomía (en trece de las diecisiete Comunidades Autónomas; en las cuatro restantes, a través de las respectivas Leyes de Gobierno y Administración) las normas que han efectuado la atribución, global y en concreto, de la potestad reglamentaria.

En el nivel local, al Pleno de los Ayuntamientos y de las Diputaciones Provinciales (...).”.

Ello no obstante, en dicho Dictamen se analizó también la posibilidad del ejercicio de la potestad reglamentaria por órganos distintos del que ostenta dicha competencia originariamente, señalando:

“Esto sentado, la existencia de la potestad reglamentaria en manos de autoridades distintas del Gobierno, en primer lugar, no constituye una infracción del artículo 97 de la Constitución, pues nada en dicho precepto autoriza a sostener que la atribución que en el mismo se hace al Gobierno de dicha potestad sea de carácter exclusivo y excluyente. Comoquiera que dicho precepto establece que el Gobierno *“ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria”*,

afirmar su monopolio sobre esta última obligaría a concluir también que sólo el Gobierno puede ejercer la función ejecutiva, lo que es manifiestamente absurdo. Parece obligado concluir, por tanto, que la ley está habilitada para efectuar atribuciones singulares de potestad reglamentaria a favor de autoridades distintas del Gobierno.

Ahora bien, estas atribuciones sólo son lícitas en la medida que respeten el principio, implícito en el reiterado artículo 97 de la Constitución, de que el Gobierno es el órgano titular primario y general de la potestad reglamentaria; dicho de otro modo, tales atribuciones han de ser de carácter singular y para materias concretas, constitutivas de una simple competencia de atribución (STC 185/1995)".

Y concluye el citado informe:

"Por ello, se ha de concluir que los Ministros sólo pueden ostentar una potestad reglamentaria concreta o de atribución (...). Lo acabado de exponer es igualmente predicable de los Consejeros, en el ámbito autonómico".

Pues bien, la Disposición Adicional remitida para informe contiene una triple habilitación reglamentaria, procediendo a continuación a analizar cada una de ellas.

En primer lugar, los apartados 1 y 2 remiten a un desarrollo reglamentario posterior la determinación del número de establecimientos de juego con autorización en vigor para que un municipio se considerado zonas de alta concentración (apartado 1), así como la ratio de número de establecimientos con autorización para la comercialización de apuestas necesaria para que un distrito municipal de Madrid capital tenga esa misma consideración (apartado 2).

Nos encontramos en este caso con el ejercicio de la potestad reglamentaria por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid que es a quien, como hemos visto, le corresponde originariamente, no existiendo, por tanto, ningún obstáculo jurídico para ello.

En segundo lugar, el apartado 3 habilita al titular de la Consejería competente en materia de ordenación del juego "*para dictar mediante Orden las disposiciones necesarias para determinar y actualizar tanto el número de establecimientos por municipio como la ratio por*

distrito municipal de Madrid capital”, que determinan la consideración de zona de alta concentración.

Debe advertirse que los términos empleados “*determinar y actualizar*” podrían implicar a la postre la modificación del número de establecimientos y la *ratio* previamente fijada por el Consejo de Gobierno en virtud de la habilitación contenida en los dos apartados anteriores del precepto. Es decir, se estaría configurando una suerte de habilitación sucesiva en dos órganos distintos, primero en el Consejo de Gobierno, y después en el Consejero titular.

Ello no obstante, desde un punto de vista jurídico no cabría plantear objeción, pues es una norma con rango de Ley la que sostiene tales habilitaciones.

En tercer y último lugar, en este apartado 3 se habilita *in fine* al titular de la Consejería competente en materia de ordenación del juego para “*modificar los criterios de determinación de las zonas de alta concentración establecidos en los apartados anteriores*”.

Debe señalarse en primer lugar, que el inciso final transcrito no guarda, al menos en principio, la necesaria coherencia interna con la función planificadora proyectada en la Ley 6/2001, de 3 de julio, del juego en la Comunidad de Madrid, pues su artículo 2.1.b) atribuye al Consejo de Gobierno la competencia de planificación del juego, sin excepción alguna (*planificar los juegos y las apuestas que se desarrollen en la Comunidad Autónoma*), y sin embargo, la modificación de ciertos “*criterios de determinación de las zonas de alta concentración*” -que forman parte de aquella planificación-, se atribuye al Consejero, y no al Consejo de Gobierno.

En definitiva, la Disposición analizada estaría estableciendo una excepción, en relación con ese extremo concreto, a la competencia de planificación que el artículo 2.1.b) atribuye al Consejo del Gobierno. Se sugiere, por tanto, que tal excepción se haga expresa en el artículo 2.1.b).

Sin embargo, más allá de lo anterior, tal habilitación al Consejero para modificar los criterios que la propia Ley establece no merecen un reparo jurídico, pues es un mandato legal

el que introduce esa posibilidad, lo que es viable sobre la base de que no se trata de una materia salvaguardada con la garantía de la reserva de Ley.

Por último, visto en su conjunto el sistema de habilitaciones que contiene la Disposición analizada y su conformidad a Derecho, solo procede advertir sobre su deficiencia desde el punto de vista de la técnica normativa, puesto que se produce un fraccionamiento regulatorio de la materia en órganos distintos, de modo que algunos aspectos de la misma se regularían por Decreto del Consejo de Gobierno, sin perjuicio de que éstos a su vez pudieran ser modificados por Orden del Consejero, mientras que otros –precisamente los criterios regulados inicialmente en la Disposición legal- podrían ser modificados por Orden del Consejero directamente, al margen del Consejo de Gobierno.

En virtud de cuanto antecede, procede formular la siguiente

CONCLUSIÓN

Se informa favorablemente la Disposición Adicional tercera que se incorpora al artículo 15 (Modificación de la Ley 6/2001, de 3 de julio, del juego en la Comunidad de Madrid) del Anteproyecto de Ley de medidas urgentes para el impulso de la actividad económica y la modernización de la administración de la Comunidad de Madrid.

Madrid, a fecha de firma.

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Luis Banciella Rodríguez-Miñón

**ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO. CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA, JUSTICIA
E INTERIOR**