

**Expediente:** 15/2024

**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral relativo al Reglamento General de Juegos y Apuestas de la Comunidad Foral de Navarra.

**Dictamen:** 23/2024, de 7 de octubre

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 7 de octubre de 2024,

el Consejo de Navarra, integrado por don José Luis Goñi Sein, Presidente; don Eduardo Santos Itoiz, Consejero-Secretario; doña Ana Clara Villanueva Latorre, don Rafael Lara González y don Hugo López López, Consejera y Consejeros,

siendo ponente don Rafael Lara González,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **I.1ª. Formulación de la consulta**

El día 11 de junio de 2024 tuvo entrada en el Consejo de Navarra el escrito de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.1, en relación con el artículo 14.1 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral relativo al Reglamento General de Juegos y Apuestas de la Comunidad Foral de Navarra, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 5 de junio de 2024.

#### **I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral**

Del expediente remitido y de la documentación que se ha adjuntado resultan las siguientes actuaciones procedimentales:

1.- Previo Informe de la Directora del Servicio de Desarrollo de las Políticas de Seguridad, de fecha 2 de mayo de 2023, justificativo de la necesidad de una nueva norma, se dispone por la Orden Foral 96/2023, de 3 de mayo, del Consejero de Presidencia, Igualdad, Función Pública e Interior, el inicio del procedimiento de elaboración de un proyecto de Decreto Foral relativo al Reglamento General de Juegos y Apuestas en la Comunidad Foral de Navarra, designándose como órgano responsable del procedimiento y de la elaboración del texto a la Dirección General de Interior.

2.- El inicio del procedimiento de elaboración del Proyecto fue sometido a consulta pública previa en el Portal del Gobierno Abierto de la Comunidad Foral de Navarra, desde el día 5 hasta el día 25 de mayo de 2023, en cuyo marco se presentaron diversas y variadas aportaciones de distintas entidades, así como de personas físicas, que dieron todas ellas lugar al informe final correspondiente de fecha 8 de junio de 2023 por parte de la Dirección General de Interior.

3.- El Consejo del Juego de Navarra, en su sesión constitutiva de 2 de junio de 2023, tomó conocimiento del inicio de la tramitación del Proyecto. Con fecha 12 de junio de 2023 se promovió, a través del portal del Gobierno de Navarra, hasta el día 10 de julio de 2023, un proceso de participación pública, en el que se presentaron más de un centenar de alegaciones, tal y como se indica en el informe evacuado por el Servicio de Desarrollo de las Políticas de Seguridad de fecha 15 de enero de 2024.

4.- Obra en el expediente el informe de impacto sobre la accesibilidad y discapacidad ante el texto normativo proyectado, de fecha 17 de enero de 2024, emitido por el Servicio antes citado, el cual finaliza a modo de valoración que:

*«Examinado el proyecto normativo, se aprecia que la regulación no afecta a las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación, y no perjudican el derecho de garantizar a todas las personas la igualdad de oportunidades, la autonomía personal y la vida independiente. Consecuentemente, no se considera procedente establecer medidas concretas para prevenir o suprimir discriminaciones ni para compensar desventajas o dificultades.»*

*Como aspecto favorable cabe destacar que, con el fin de asegurar el cumplimiento efectivo de las previsiones contenidas en la Ley Foral 16/2006, de 14 de diciembre, del juego, y en las disposiciones que la desarrollen, en relación con la admisión de visitantes y jugadores a los locales de juego, se crea el Registro de Interdicciones de Acceso al Juego de Navarra.*

*Además, el texto establece que la Autoridad Reguladora del Juego procurará la coordinación del Registro de Interdicciones con los registros equivalentes de la Administración General de Estado o de las administraciones de las Comunidades Autónomas con arreglo a los convenios que se formalicen para la comunicación de datos o interconexión de los registros.*

*Por todo ello, tras el análisis del Proyecto de Decreto Foral que desarrolla la Ley Foral 21/2022, de 1 de julio, por la que se modifica la Ley Foral 16/2006, de 14 de diciembre, del Juego se concluye que el impacto será positivo en materia de accesibilidad universal».*

5.- Forma parte también del expediente el informe de impacto climático, de fecha 17 de enero de 2024, en el que se constata que la norma resulta neutra a esos específicos efectos.

6.- En el informe de impacto por razón de orientación sexual, expresión de género e identidad sexual o de género, de fecha 18 de enero de 2024, se pone de manifiesto por parte del Instituto Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunareko Institutua que el texto proyectado no tiene pertinencia a los efectos de su consideración. Y el informe de impacto de género que obra en el expediente, de 24 de enero de 2024, con relación a la valoración del lenguaje empleado, observa que a lo largo del documento se encuentran varios términos en masculino genérico que recomienda alinear con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley Foral 17/2019, de 4 de abril, realizando para ello una propuesta concreta respecto de distintos términos.

7.- Consta en el expediente certificación acreditativa de que en la sesión del Consejo del Juego de Navarra, celebrada el 19 de enero de 2024, se incluyó en el orden del día el siguiente punto: *«Proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento General de los Juegos y Apuestas de la Comunidad Foral de Navarra, a los efectos de lo dispuesto en el punto 1 del artículo 3 del Decreto Foral 116/2008, de 24 de noviembre, por el que se*

crea el Consejo del Juego de Navarra y se regula su composición, organización y funcionamiento»; así como que dicha norma proyectada fue informada favorablemente por el Consejo del Juego.

8.- Igualmente obra en el expediente la memoria económica, de fecha 24 de enero de 2024, e informe de la Dirección General de Presupuestos y Patrimonio, de fecha 25 de enero de 2024, donde se pone de manifiesto el impacto económico en los siguientes términos:

*«Desde un punto de vista económico, la aprobación de este decreto foral supone la implantación, por parte del Gobierno de Navarra, de una serie de desarrollos informáticos acordes a las exigencias legales. Así, la adaptación de la pasarela de apostantes on line a las nuevas exigencias de la Ley Foral 16/2006, del Juego, supone un desembolso de 9.256,50 euros, y en el momento de redactar el presente informe económico, ésta se encuentra en fase de desarrollo, y se corresponde con la partida presupuestaria 050000 02900 6094 131100.*

*También es necesaria una modificación de los formularios de ayuntamientos en los trámites de la sección de Juego y Espectáculos Públicos para incluirlos en el RGE. La estimación de este desarrollo informático es de 50.372,46 euros, y se corresponderá con la partida presupuestaria del año 2024 F40000 F4600 6094 131100.*

*Además, hay que crear un módulo gestor de expedientes Extr@ para la comunicación de emplazamiento de las máquinas de juego, cuyo coste asciende a 15.420,99 euros, así como modificar algunos procedimientos Extr@ para las firmas delegadas (5.784,01 euros) y se corresponderá con la partida presupuestaria del año 2024 F40000 F4600 6094 131100.*

*El desarrollo informático de lo establecido en la Ley Foral del Juego implica la creación de un enlace específico y directo en Gobierno Abierto para el registro de juegos y apuestas de Navarra, estimado en 15.000 euros, y un código QR para sustitución y modificación en las guías de circulación de las máquinas de juego y auxiliares de apuestas (10.000 euros), e igualmente se corresponderá con la partida presupuestaria del año 2024 F40000 F4600 6094 131100”.*

9.- Asimismo, se integra en el expediente el escrito de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior del Reino de España, de fecha 20 de febrero de 2024.

10.- Un segundo trámite de participación pública fue llevado a cabo desde el día 27 de febrero de 2004 hasta el día 18 de marzo de 2024 en el

espacio habilitado en el Portal de Gobierno Abierto. La casi cincuentena de alegaciones recibidas en esta ocasión, una vez examinadas y valoradas, dieron lugar al informe del Servicio de Desarrollo de las Políticas de Seguridad del Gobierno de Navarra de fecha 30 de abril de 2024.

11.- Figura en el expediente el informe justificativo de la necesidad y oportunidad de aprobar una norma de naturaleza reglamentaria acerca de los juegos y apuestas de la Comunidad Foral, documento fechado el día 8 de mayo de 2024 y expedido asimismo por el Servicio de Desarrollo de las Políticas de Seguridad del Gobierno de Navarra. En este documento, tras el consecuente desarrollo argumentativo, se concluye:

*«Dentro de las medidas de intervención administrativa que la legislación foral contempla sobre juegos de azar y apuestas, destacan las objetivamente destinadas tanto a la protección de las personas menores de edad, como también de las incapaces o incapacitadas (judicialmente) -sic-, y de las que presenten problemas efectivos, o, al menos, riesgo efectivo de ello, de adicción por la práctica abusiva o compulsiva de juegos de azar o de apuestas.*

*Dichos colectivos sociales tienen reconocido, en consecuencia, en las leyes autonómicas sobre juegos de azar y apuestas (en consonancia normativa, por otra parte, con la propia legislación autonómica específica sobre prevención general de las adicciones) un justificado interés especial, o una justificada especial consideración, por cuanto, por las características o circunstancias particulares de mayor vulnerabilidad psíquica que concurren en las personas que los integran, presentan objetivamente un mayor riesgo de daño, y, además, los daños en las mismas pueden llegar a ser mucho más importantes o graves, con respecto a otras personas jugadoras o apostantes, por la práctica de los juegos de azar y apuestas.*

*La propia Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas pone el acento en la necesidad de actualizar y modificar aquellas leyes autonómicas en el ámbito específico de las restricciones destinadas a la prevención de los efectos negativos de las actividades del juego, especialmente entre los colectivos sociales de riesgo. En este sentido, incluso propone el establecimiento de un régimen más completo de las restricciones específicas existentes.*

*También, dentro del mismo ámbito de los juegos de azar y las apuestas presenciales, la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas considera “importante, y muy conveniente, regular algunas restricciones legales (imposición de nuevas limitaciones o mejora de las existentes) aplicables a la concesión de autorizaciones administrativas de apertura de nuevos locales o de*

*establecimientos públicos destinados exclusiva o mayoritariamente a juegos de azar o a las apuestas en aquellas zonas donde ya exista un elevado número (en relación con la población empadronada en las mismas) de dichos locales o establecimientos. Y, sobre todo, aplicables a la concesión de nuevas autorizaciones administrativas para la apertura de establecimientos o locales públicos dedicados a las actividades antes referidas cuando los mismos vayan a estar situados en las proximidades de centros educativos, e incluso en las proximidades de centros o establecimientos asistenciales (sanitarios, sociales y socio-sanitarios)”.*

*Es responsabilidad de todas las instituciones y entidades implicadas y, en definitiva, de toda la sociedad prevenir el mal uso y los posibles problemas que se deriven de esta potente incursión en nuestra realidad social. Desde el Plan Nacional Sobre Drogas se está dando respuesta a esta necesidad a través de esta campaña de Prevención del Juego de Apuesta ya que se enmarca en la Estrategia Nacional sobre Adicciones 2017-2024 (ENA) que incorpora como nuevo campo de actuación las adicciones sin sustancia o comportamentales, con especial énfasis en el juego de apuesta (presencial u online).*

*En definitiva, desde este Servicio de Desarrollo de las Políticas de Seguridad de la Dirección General de Interior se entiende que el presente reglamento del juego y las apuestas de Navarra establece medidas para reducir los riesgos de la adicción, disminuir el acceso al juego, reducir la exposición, actuar sobre los factores de protección desde la educación y la sensibilización social y establecer, en suma, mecanismos de interacción entre los ámbitos educativos, familiares, sociales y sanitarios. Tras el análisis realizado del reglamento propuesto se considera acorde al mandato legislativo establecido en la Ley Foral del Juego de Navarra, y se valoran positivamente aquellos aspectos estudiados en este informe que marcan de manera suficiente, adecuada y eficaz restricciones preventivas aplicables a la participación en juegos de azar y apuestas deportivas, por lo que se considera justificada su aprobación».*

12.- Obra igualmente en el expediente el informe, de fecha 8 de mayo de 2024, sobre modificaciones en el proyecto de Decreto Foral tras el periodo que dio lugar a unas segundas alegaciones; así como el informe de cargas administrativas, de fecha 22 de mayo de 2024, ambos del Servicio de Desarrollo de las Políticas de Seguridad.

13.- Existe, por otra parte, constancia en el expediente de que el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento General de Juegos y Apuestas de la Comunidad Foral de Navarra, ha sido sometido al



procedimiento que establece la Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se ordena un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información, habiéndose fijado un plazo hasta el 21 de mayo de 2024, para que la Comisión Europea y los Estados Miembros estudiaran la propuesta y, si lo consideraran oportuno, interpusieran observaciones y/o Dictámenes razonados, si creyesen que el proyecto contiene barreras técnicas al comercio. Una vez cumplido el plazo y consultada la base de datos de la Comisión Europea, se certifica que no se han recibido observaciones ni dictámenes razonados.

14.- El proyecto de Decreto Foral fue analizado e informado favorablemente por el Consejo del Juego de Navarra, en sesión celebrada el día 27 de mayo de 2024.

15.- Consta asimismo en el expediente memoria normativa emanada del Servicio de Régimen Jurídico de Interior, de fecha 31 de mayo de 2024, en la que se informa acerca del contenido de la norma que se proyecta y sobre sus principales novedades con referencia a su engarce con el Derecho foral, nacional y de la Unión Europea, todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 132.5 de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral y del resultado de la consulta que preceptivamente debe realizarse a este Consejo de Navarra, en cuanto órgano consultivo superior de la Comunidad Foral.

16.- La Secretaría General Técnica del Departamento de Interior, Función Pública y Justicia, con carácter previo a su examen por la Comisión de Coordinación, cursado el texto normativo proyectado a los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, emitió informe, de fecha 3 de junio de 2024, acerca de la justificación del mismo, su objeto y contenido, así como del procedimiento, poniendo de manifiesto que *“del examen del expediente remitido puede concluirse que éste se ha tramitado adecuadamente”*.

17. El Gobierno de Navarra, en sesión de 5 de junio de 2024, acordó tomar en consideración el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento General de Juegos y Apuestas de la Comunidad Foral de Navarra, a efectos de la petición de emisión del preceptivo dictamen por el Consejo de Navarra, de conformidad con el artículo 14.1.g) de la LFCN.

18.- El proyecto de Decreto Foral se encuentra incluido, por parte del Departamento de Interior, Función Pública y Justicia, en el Plan Anual Normativo para 2024 de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

### **I.3ª. El proyecto de Decreto Foral**

El proyecto sometido a consulta se halla conformado por una exposición de motivos, un artículo único aprobatorio del Reglamento general de juegos y apuestas de la Comunidad Foral de Navarra -Reglamento que integra ciento noventa y ocho artículos, así como un Anexo compuesto a su vez por veintisiete artículos-, dos disposiciones adicionales, seis disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

De su contenido se da cuenta *ut infra* a lo largo de las consideraciones jurídicas.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen**

El presente dictamen ha sido solicitado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.1, en relación con el artículo 14.1 de la LFCN, según redacción dada por la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio. Este último precepto establece en su letra g) que el Consejo de Navarra deberá ser consultado preceptivamente en los «*Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones, excepto los meramente organizativos*».



Tratándose de una norma de carácter general que desarrolla directamente las previsiones establecidas en la Ley Foral 16/2006, de 14 de diciembre, del Juego, este Consejo de Navarra considera que el presente dictamen tiene naturaleza preceptiva, de conformidad con lo establecido en el artículo 14.1.g) de la LFCN y, en definitiva, debe ser sometido a la necesaria actuación dictaminadora del órgano consultivo superior de la Comunidad Foral.

## **II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral**

La Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidenta o Presidente (en adelante, LFGNP), dedica su Título IV a la iniciativa legislativa y la potestad normativa del Gobierno de Navarra, título que fue modificado por la Ley Foral 9/2019, de 4 de marzo. Las premisas establecidas en dicho título se completan con las previstas en la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral (en adelante, LFACFNSPIF), que regula en el Título VII la elaboración de normas con rango de ley foral y con rango reglamentario.

El artículo 132.3 de la LFACFNSPIF dispone que: *«Sin perjuicio de la preceptiva justificación que deba figurar en la exposición de motivos de la norma, el proyecto se acompañará de los documentos que acrediten la oportunidad de la norma, la consulta a los Departamentos directamente afectados, la identificación del título competencial prevalente, el marco normativo en el que se encuadra, su adecuación al ordenamiento jurídico, el listado de las normas que quedan derogadas, su afectación a la estructura orgánica, el impacto por razón de género, el impacto por razón de accesibilidad y discapacidad, así como otros impactos detectados que se juzguen relevantes, la descripción de la tramitación y consultas, audiencias e información pública realizadas, y todos aquellos informes de Consejos u otros órganos que sean preceptivos».*

Y en su párrafo cuarto añade: *«La propuesta normativa se acompañará también de la estimación del coste a que dé lugar. Sí afecta a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus*

*repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, evitando la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica».*

En cumplimiento del mandato contenido en la Ley Foral 21/2022, de 1 de julio, por la que se modifica la Ley Foral 16/2006: «... se procedió a iniciar el procedimiento de elaboración de un único texto reglamentario que satisficiera ambos requerimientos, todo ello con la finalidad de obtener un texto final consensuado, técnicamente avanzado y conforme a los principios de juego responsable y protección de los menores de edad y de otros colectivos vulnerables ante lo que pueda derivar en prácticas de juego patológicas», asignando a la Dirección General de Interior la elaboración de un Proyecto.

De acuerdo con este planteamiento, la norma reglamentaria propuesta persigue un doble objetivo; de un lado, regular, en este nivel de jerarquía normativa, el régimen jurídico del juego y las apuestas en el ámbito propio de la Comunidad Foral de Navarra, y de otro, refundir en una única disposición reglamentaria las previsiones de desarrollo de la Ley Foral 16/2006, de 14 de diciembre, del Juego, acomodadas a los principios que rigieron la reforma de la meritada ley foral en el año 2022.

Como se ha puesto ya de manifiesto en los antecedentes de este dictamen, constan en el expediente los informes preceptivos señalados y, además, en el presente caso, se han realizado todos los trámites de participación de la ciudadanía en el procedimiento de elaboración de normas legales y reglamentarias previstos en el artículo 133 de la LFACFNSPIF, habiéndose sujetado a los trámites de consulta pública previa e información pública, en este último supuesto, en dos ocasiones.

En lo referente a la participación del Servicio de Secretariado de Gobierno, Relaciones Institucionales y Acción Normativa del Departamento de Presidencia e Igualdad, se ha informado que se mantuvieron dos sesiones de trabajo en las que se expusieron, por parte del citado Servicio,

las observaciones que se consideraron oportunas, que dieron lugar a correcciones en el texto durante su tramitación.

Constan en el expediente, también, certificados acreditativos del sometimiento del texto al informe preceptivo del Consejo del Juego de Navarra en dos fases procedimentales: la primera, con fecha 19 de enero de 2024, en la que se sometió el texto resultante del trámite de participación pública; y la segunda, con fecha 27 de mayo de 2024, en la que se sometió a informe el texto en su versión final, todo ello conforme a lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto Foral 116/2008, de 24 de noviembre, por el que se crea el Consejo del Juego de Navarra y se regula su composición, organización y funcionamiento, a cuyo tenor corresponde al referido Consejo informar preceptivamente sobre los proyectos de disposiciones de carácter general que afecten directamente a la materia del juego y las apuestas.

En cuanto a los informes sectoriales de impacto climático, igualdad en materia de género o el económico, informa el Servicio de Desarrollo de las Políticas de Seguridad que las modificaciones realizadas en el texto tras el segundo trámite de participación pública no afectan a estos ámbitos sectoriales, por lo que se considera también por este Consejo de Navarra que no procede formular solicitud de emisión de nuevos informes.

El Proyecto ha sido informado, asimismo, por la Secretaría General Técnica y, con carácter previo a su examen por la Comisión de Coordinación, remitido a los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 132 párrafos 5 y 6 de la LFACFNSPIF.

En atención a todo ello, cabe considerar que la tramitación del proyecto de Decreto Foral ha sido llevada a cabo conforme a Derecho.

### **II.3ª. Marco jurídico. Competencia de la Comunidad Foral y del Gobierno de Navarra**

Sobre la distribución de competencias en materia de juego y apuestas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 171/1998 tiene declarado que la materia de juego, en

abstracto, a pesar de no ser mencionada en los artículos 148.1 y 149.1 de la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, ha sido atribuido 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. Por ello, de acuerdo con el artículo 149.3 del texto constitucional y dado que en su artículo 149.1 no se reserva expresamente al Estado dicha materia, cabe afirmar que corresponde a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus Estatutos de Autonomía, la competencia exclusiva sobre los casinos, juegos y apuestas, excepto las apuestas mutuas deportivo-benéficas (STC 52/1988), y que la misma comprende la de organizar y autorizar la celebración de juegos precisamente en dicho territorio autonómico (SSTC 163/1994; 164/1994); pero no, evidentemente, la de cualquier juego en todo el territorio nacional, puesto que los Estatutos de Autonomía limitan al territorio de la Comunidad Autónoma en el que ha de desenvolver sus competencias.

En la referida Sentencia del Tribunal Constitucional nº 171/1998, y en la posterior Sentencia nº 204/2002, de 31 de octubre, (Fundamento Jurídico 3º), se ha matizado, sin embargo, que: «[...] ni el silencio del artículo 149.1 CE respecto al género juego, ni el hecho de que los Estatutos de Autonomía califiquen de exclusiva la competencia autonómica en cuanto a juegos y apuestas, puede interpretarse como determinante de un total desapoderamiento del Estado en la materia, pues ciertas actividades que bajo otros enunciados el artículo 149.1 CE atribuye a aquél, se encuentran estrechamente ligadas con el juego en general y no sólo la que le reserva el artículo 149.1.14 de la Constitución respecto de la gestión y explotación en todo el territorio nacional del monopolio de la lotería nacional, sin perjuicio de las competencias de algunas Comunidades Autónomas en materia de juego (SSTC 163/1994, de 26 de mayo, FJ 4; 164/1994, de 26 de mayo, FJ 5; 216/1994, de 20 de julio, FJ 2; y 49/1995, de 16 de febrero, FJ 3) [...]».

De lo anteriormente indicado se infiere que la competencia sobre la regulación de las actividades del juego se distribuye entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Por una parte, la competencia recae con carácter exclusivo en el primero cuando la actividad tiene lugar en un ámbito estatal,

tanto en su modalidad presencial, como la que hace uso de los canales electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos. Por otro lado, las comunidades autónomas pueden asumir competencias sobre esta materia cuando el juego opera exclusivamente dentro su ámbito territorial, sea cual sea su modalidad de funcionamiento.

En efecto, el desarrollo de un marco normativo estatal que responda a las necesidades del sector del juego se ha realizado por la Ley 13/2011, de 27 de mayo, sin perjuicio del reconocimiento pleno de las competencias en materia de juego que los Estatutos de Autonomía atribuyen a las respectivas Comunidades.

En el ámbito de la Comunidad Foral, el presente Proyecto se dicta al amparo de las competencias que ésta posee en materia de juegos y apuestas. En efecto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44.16 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA) corresponde a Navarra la competencia exclusiva sobre: «*Casinos, juegos y apuestas con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas*», en relación con el artículo 40 de la propia LORAFNA, por corresponder a la Comunidad Foral, entre otras, la potestad reglamentaria en las materias que sean exclusivas de Navarra.

Tras pasadas mediante el Real Decreto 226/1986, de 24 de enero, las funciones y los servicios relativos a la materia precitada, y ejercidas aquellas por los órganos competentes de la Administración de la Comunidad Foral, fue aprobada la Ley Foral 11/1989, de 27 de junio, del Juego, que reguló dicha materia permitiendo la formulación de una política adecuada a las circunstancias sociales, económicas y administrativas de Navarra, entonces.

Posteriormente, la Ley Foral 16/2006, de 14 de diciembre, del Juego, introdujo importantes novedades en relación con la Ley Foral 11/1989, a la que derogó y sustituyó, configurando un renovado marco regulador del sector del juego y las apuestas en la Comunidad Foral de Navarra. En desarrollo de la Ley Foral 16/2006 se han ido aprobando diversas normas que previeron aspectos generales y organizativos del juego y las apuestas, así como los reglamentos específicos de algunas de sus modalidades que,

junto con otras disposiciones anteriores a la citada norma legal, conforman el marco regulador de este sector en la Comunidad Foral de Navarra.

Hay que señalar igualmente que la Ley Foral 18/2015, de 10 de abril, modificó la Ley Foral 16/2006 incluyendo restricciones necesarias en todas las modalidades de acceso al juego. Ahora bien, el proyecto de Decreto Foral sobre el que se dictamina trae expresa y taxativa causa de la Ley Foral 21/2022, de 1 de julio, por la que se modifica nuevamente la mencionada Ley Foral 16/2006, cuya disposición final primera -intitulada «*Desarrollo reglamentario*»- prevé que: «*En el plazo de un año desde la entrada en vigor de la presente ley foral, el Gobierno de Navarra dictará las disposiciones necesarias para el desarrollo reglamentario de las apuestas en Navarra*»; y en su disposición final segunda -con rúbrica «*Actualización del desarrollo reglamentario*»- dispone: «*En el plazo de un año desde la entrada en vigor de la presente ley foral, el Gobierno de Navarra dictará las disposiciones necesarias para la actualización de los desarrollos reglamentarios vigentes a la Ley Foral 16/2006, de 14 de junio, del Juego*».

En consecuencia, el Proyecto se dicta en virtud de las competencias que corresponden a la Comunidad Foral de Navarra, y en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra, conforme a lo establecido por el artículo 23.1 de la LORAFNA, así como en los artículos 7, 12 y 55.1 de la LFGNP, por lo que su rango es el adecuado.

#### **II.4ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto**

Según se desprende del artículo 128.2 y 3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), así como del artículo 56.2 y 3 de la LFGNP, el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite infranqueable el respeto a los denominados principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa, de tal modo que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución, las leyes u otras disposiciones de rango superior, ni regular aquellas materias reservadas a la ley, ni establecer la retroactividad de disposiciones sancionadoras no

favorables o restrictivas de los derechos individuales, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

A fin de asegurar el acomodo de la norma ahora examinada por este órgano consultivo a las previsiones del Derecho de la Unión Europea, el proyecto de Decreto Foral ha sido sometido al trámite previsto en la Directiva 2015/1535/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas y de las reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información. El objetivo principal del procedimiento de notificación es evitar la creación de nuevos obstáculos al mercado interior antes de que se establezcan y produzcan efectos negativos.

El proyecto, con número TRIS/(2024)0432, ha estado expuesto al trámite de evaluación desde el 16 de febrero de 2024 hasta el 21 de mayo de 2024, ambos inclusive, sin que se hayan realizado observaciones ni por la Comisión Europea ni por ningún otro Estado, tal y como consta en el certificado de la Subdirectora General Adjunta de la Subdirección General de Asuntos Industriales, Energéticos, de Transportes y Comunicaciones y de Medio Ambiente obrante en el expediente analizado.

Así pues, en nuestro caso, el análisis de adecuación jurídica del Proyecto que nos interpela ha de atenderse al marco normativo expresado en el epígrafe precedente, por lo que los parámetros de contraste de la legalidad del texto normativo objeto de análisis serán los de la Ley Foral 16/2006, de 14 de diciembre, del Juego, modificada por Ley Foral 21/2022, de 1 de julio, (en adelante, LFJ), la Ley Foral 2/1989, de 13 de marzo, Reguladora de Espectáculos Públicos y Actividad Recreativa (en adelante, LFREPAR) y el resto del Ordenamiento jurídico.

### **A) Justificación**

La citada Ley Foral 21/2022 por la que se reformó la LFJ indica en su exposición de motivos que: *«la modificación de la Ley Foral 16/2006, de 14 de diciembre, del Juego, tiene por objeto incluir cambios legislativos sobre la planificación, la regulación de locales y máquinas, horarios de apertura y*



*cierre, control, publicidad y patrocinio para reducir los riesgos de la adicción, disminuir la accesibilidad, actuar sobre los factores de protección desde la educación, la sensibilización social, y de establecer en suma, mecanismos de interacción entre los ámbitos educativos, familiares, sociales y sanitarios.*

*La modificación de la norma tiene que servir de instrumento eficaz para la prevención y protección de los sectores más vulnerables frente al juego, con particular incidencia en menores de edad, jóvenes y adolescentes, que requieren una especial tutela o protección. Por ello, la intervención administrativa debe tener por objeto salvaguardar, en el contexto de una economía de mercado abierto y de libre competencia, la defensa de los colectivos de riesgo, con especial incidencia en la infancia y en la juventud en general, con la finalidad, entre otras, de evitar que una actividad lúdica conduzca a un juego patológico».*

Cabe afirmar, por tanto, que el Proyecto sometido ahora a dictamen de este Consejo de Navarra tiene como objetivo desarrollar las previsiones de la LFJ, bajo la premisa de la prevención de la adicción al juego patológico de las personas más vulnerables, entre ellas, los menores de edad, jóvenes y adolescentes, así como dotar de mayor seguridad jurídica al régimen de planificación de la actividad del juego.

Además, la actividad económica vinculada al sector de juego, en sus diversas modalidades, se halla sometida al control de las administraciones públicas, que mediante el establecimiento de determinadas restricciones al acceso al mercado y a través de la regulación del ejercicio de las actividades económicas vinculadas al juego, tratan de proteger la salud pública, sobre todo en situaciones de vulnerabilidad.

Como ha expuesto la Autoridad Catalana de la Competencia en el informe de regulación nº 62/2022: *«Las actividades económicas vinculadas al juego, en sus diversas modalidades, han sido tradicionalmente sujetas a un importante control por parte de las administraciones públicas, vistas las importantes externalidades que estas pueden llegar a presentar. En este sentido, hay que entender que las actividades de juego, entendidas como entretenimientos y mecanismos de ocio en un entorno sano y responsable,*

*permiten articular de manera beneficiosa las relaciones sociales. Sin embargo, no se puede obviar que en determinadas circunstancias, sobre todo en situaciones de vulnerabilidad, estas prácticas pueden derivar en situaciones de adicción que generan graves problemas para las personas jugadoras y su entorno más próximo, tanto de cariz social (pérdidas económicas importantes, deterioro de la vida íntima y familiar de la persona jugadora, aislamiento progresivo, etc.) como de salud (por ejemplo, la aparición de trastornos de ansiedad y otros problemas de salud mental).*

*En definitiva, se trata de actividades económicas que presentan riesgos y que, por este motivo, en nuestro contexto social y cultural, se ha considerado necesaria la existencia de una regulación que permita el desarrollo de las mismas pero que, al mismo tiempo, las sujete a controles. Se trata de buscar equilibrios que permitan hacer compatible el ejercicio de las actividades vinculadas al juego y al mismo tiempo poder limitar al máximo las potenciales externalidades negativas que presentan. Todos estos motivos se incluirían en el concepto de razón imperiosa de interés general, concretamente, la salud pública que, desde una perspectiva de competencia, justificaría en la mayoría de circunstancias el establecimiento de determinadas restricciones al acceso al mercado y ejercicio de las actividades económicas vinculadas al juego».*

Por ende, igualmente este Consejo de Navarra puede aseverar que se trata de un sector de actividad empresarial no exento de constatables riesgos sociales, lo que deriva en la necesidad de compatibilizar su desarrollo con la reducción de los eventuales problemas de salud que puede presentar para las personas.

En esta línea argumentativa, es preciso también recordar el dictamen del Consejo de Estado evacuado con ocasión del proyecto de Real Decreto por el que se desarrollan entornos más seguros de juego (expediente nº 1593/2022), en el cual se pone de relieve que: *«El régimen jurídico del juego conjuga así una notable intervención administrativa con el respeto a la libre actividad empresarial, atendiendo a una serie de principios que legitiman dicha intervención, entre los que se encuentra la garantía de los intereses de los participantes y de los grupos vulnerables sean protegidos, así como el*

*cumplimiento de las leyes, reglamentaciones y principios que los regulan, para defender el orden público y evitar el juego no autorizado».*

Igualmente, es necesario tener en cuenta que la defensa de las personas consumidoras y usuarias, la protección frente a la dependencia del juego y la prevención del fraude y de la delincuencia ligados al juego constituyen razones imperiosas de interés general que pueden justificar restricciones a las actividades económicas relacionadas con los juegos de azar (*vid.* STJ de 13 de septiembre de 2007, *Comisión c. Italia*, C-260/04, apdo. 27, EU:C:2007:508 y STJ de 11 de junio de 2015, *Berlington Hungary*, C-98/14, apdo. 58, EU:C:2015:386; así como STJ de 21 de septiembre de 1999, *Läärä y otros*, C-124/97, apdos. 41 y 42, EU:C:1999:435; STJ de 8 de septiembre de 2009; *Liga Portuguesa de Futebol Profissional y Bwin International*, C-42/07, apdos. 66, 67 y 72, EU:C:2009:519 y STJ de 8 de septiembre de 2010, *Stoß y otros*, C-316/07, C-358/07 a C-360/07, C-409/07 y C-410/07, apdos. 79 y 81 a 83, EU:C:2010:504; STJ de 12 de septiembre de 2013, *Biasci y otros*, C-660/11 y C-8/12, apdo. 23, EU:C:2013:550 y STJ de 28 de enero de 2016, *Laezza*, C-375/14, apdo. 31, EU:C:2016:60).

En otro orden de aspectos, como resulta de las distintas memorias e informes obrantes en el expediente, y se indica también de manera expresa en la exposición de motivos del proyecto de Decreto Foral: «... *se han ido aprobando diversas normas que regulan aspectos generales y organizativos del juego y las apuestas, así como los Reglamentos específicos de algunas de sus modalidades, que junto con otras disposiciones anteriores a la citada Ley Foral 16/2006, de 14 de diciembre, conforman el marco regulador de este sector en la Comunidad Foral de Navarra.*

*No obstante, el alcance de este marco regulador es limitado, quedando algunas áreas de actividad sin ordenación específica. De otra parte, la regulación resultante a fecha de hoy está excesivamente dispersa y contempla formulaciones desiguales para aspectos comunes a diversos sectores de juego. Finalmente, subsisten normas que precisan adaptarse a los principios de simplificación, economía procedimental, eficacia y eficiencia administrativa.*

*El presente Decreto Foral pretende corregir estas carencias y disfunciones, integrando en un texto único y coherente las reglamentaciones específicas de las distintas modalidades de juego incluidas en el catálogo de Juegos y Apuestas de Navarra, aprobado por el Decreto Foral 5/2011, de 24 de enero».*

A la vista de lo expuesto, la justificación del proyecto se considera clara en cuanto a su necesidad y finalidad. Y, en consecuencia, puede estimarse que el ejercicio de la potestad reglamentaria se ha realizado, tal y como exige el artículo 129 de la LFACFNSPIF, de manera motivada.

## **B) Análisis del articulado del proyecto normativo**

Por cuanto se refiere al contenido de la norma proyectada, este Consejo de Navarra, partiendo de la sistematización y ordenación del texto reglamentario, va a centrar su dictamen en las cuestiones que presentan un especial impacto normativo.

Así, el proyecto consta de un artículo único aprobatorio del Reglamento general de juegos y apuestas de la Comunidad Foral de Navarra (Reglamento que integra ciento noventa y ocho artículos -estructurados en tres títulos-, así como un Anexo -con las especificaciones técnicas de los materiales para la práctica del juego- compuesto a su vez por veintisiete artículos), dos disposiciones adicionales, seis disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

### **a) De las disposiciones generales**

El título I del Reglamento, referido a las disposiciones generales, está compuesto por los artículos 1 al 72 y se articula en nueve capítulos. Regula el objeto, ámbito y régimen jurídico, la ordenación del juego, la planificación y juego responsable, el régimen aplicable a las personas jugadoras y a las empresas relacionadas con el juego, la publicidad, patrocinio y promoción del juego, los materiales para la práctica del juego, el control e inspección del juego, así como el régimen sancionador.

Las previsiones de este título I se acomodan a lo dispuesto en la LFJ, concretamente a las recogidas en los artículos: 1 y 2, referidas al objeto y ámbito de aplicación de la norma y a sus principios; 2 bis, dirigido al juego responsable; 7, relativo al registro de juegos y apuestas; 8, referido a la planificación del juego; 12 a 16, relativos al régimen de organización y explotación de los juegos y apuestas; y 17 a 22, delimitaciones de los juegos y apuestas, definiciones y requisitos.

Particular consideración presenta el contenido del artículo 24 del proyecto normativo objeto de este dictamen, precepto que versa sobre control de acceso y participación en el juego, toda vez que desarrolla la previsión contenida en el artículo 32.4 de la LFJ, e incorpora la obligatoriedad de que los locales de juego (salas de bingo, salones de juego y locales de apuestas deportivas) tengan un control de acceso, control que, hasta la última modificación de la Ley Foral 16/2006, de 14 de diciembre, del Juego, no era exigible ni a los salones de juego ni a los locales de apuestas deportivas.

En este sentido, se prevé en el apartado 4 de dicho artículo 24 que el personal encargado del servicio de admisión deberá identificar previamente a todas las personas asistentes que pretendan acceder al mismo, mediante la exhibición del DNI, NIE, Pasaporte o equivalente, con el fin de comprobar si cumplen con los requisitos previstos en la propia norma. Es decir, se establece un control de acceso por personal encargado del servicio para impedir el acceso de personas menores de edad de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 12 de la Constitución, así como de aquellas otras incluidas en el Registro de Interdicciones de Acceso al Juego de Navarra y en los Registros interconectados al mismo, dando así cumplimiento a las condiciones y exigencias previstas en el artículo 15 del texto proyectado. Nada cabe objetar a ello, salvo hacer notar la necesidad de modificación de la numeración de los apartados de dicho artículo 15, puesto que comienza con el número 2 cuando debiera hacerlo con el 1.

Por su parte, el apartado 10 del referido artículo 24 del Proyecto establece que en aquellos casos en los que la identificación de las personas jugadoras o visitantes se realice con documento distinto a DNI, NIE o

Pasaporte español, la comprobación de la edad deberá realizarla el personal encargado del servicio de admisión del establecimiento, excepcionando así para este concreto supuesto el uso de sistemas informáticos en las funciones de identificación, registro y admisión de las personas usuarias (art. 24.9). En la específica protección de los menores de edad frente a esta actividad empresarial halla justificación suficiente la especialidad reseñada, a fin de poder comprobar sin lugar a duda la edad de la persona que pretende acceder al local destinado al juego.

Conviene tener presente, una vez más, que la intervención administrativa debe tener por objeto salvaguardar, en el contexto de una economía de mercado abierto y de libre competencia, la defensa de los colectivos de riesgo, con especial incidencia en la infancia y en la juventud en general, con la finalidad, entre otras, de evitar que una actividad lúdica conduzca a un juego patológico, tal y como consta en la exposición de motivos Ley Foral 21/2022.

Además, el apartado 7 del artículo 24 del Proyecto prevé, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (en adelante, RGPD), que los tratamientos de datos de carácter personal derivados de estos controles de accesos se realicen con estricta sujeción a la normativa de protección de datos, así como que será necesario el consentimiento explícito del interesado para el tratamiento de datos de categorías especiales, como pueden ser los datos biométricos. Añadiéndose en el apartado 9 que las funciones de identificación, registro y admisión de las personas usuarias podrán ser asistidas mediante implementación de sistemas informáticos que garanticen de forma inequívoca la identidad de dichas personas. Sobre esto último conviene llamar la atención a fin de que, si se emplean datos de una persona, se haga utilizando sistemas de autenticación que no constituyan uso de categorías especiales de datos en los términos señalados por la Agencia Española de Protección de Datos.

Por otro lado, también es preciso hacer mención específica al capítulo quinto que desarrolla las previsiones relativas a las empresas relacionadas con el juego. Entre los aspectos que se incluyen resalta la regulación que contiene el artículo 27.2. Nada cabe objetar a ello ya que no hace sino desarrollar, por remisión específica del artículo 29 de la LFJ, los requisitos que, sobre el desembolso de capital, han de cumplir las empresas de juego y apuestas que adopten forma societaria mercantil.

El capítulo sexto de este título I del Proyecto desarrolla el contenido de la LFJ en materia de publicidad, concretamente las previsiones del artículo 10. Sobre este particular, debe tenerse en cuenta lo fijado en la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 35/2012, de 15 de marzo, seguida por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, Sección 3ª, nº 1362/2017, de 27 de julio de 2017, a fin de concluir en favor de la competencia de la Comunidad Foral de Navarra para regular aspectos relativos a la publicidad del juego que: «... *tratándose pues de la publicidad sobre una competencia exclusiva autonómica, corresponde también a la Comunidad Autónoma la regulación de su publicidad ...*».

Se considera, en consecuencia, también por este Consejo de Navarra, que las previsiones que contiene el texto proyectado en materia de publicidad se ajustan asimismo a lo dispuesto en la Ley Foral 16/2006, de 14 de diciembre, del Juego, y, por ende, resulta plenamente acorde con el Ordenamiento jurídico.

El capítulo séptimo, que comprende los artículos 52 a 58, regula los materiales para la práctica de juego de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 de la LFJ. Y el capítulo octavo, artículos 59 a 71, y noveno, artículo 72, referidos respectivamente al control e inspección del juego y al régimen sancionador, se entienden igualmente acordes a la LFJ que desarrollan, concretamente lo previsto en el artículo 7 y lo dispuesto en los títulos V y VI de la misma.

#### **b) Del catálogo de juegos y apuestas**



El título II del proyecto normativo examinado por este órgano consultivo tiene por objeto la aprobación del Catálogo de Juegos y Apuestas de Navarra. Además, previéndose coherentemente la derogación del Decreto Foral 5/2011, de 24 de enero, aprobatorio del anterior catálogo de juegos y apuestas.

La regulación que contiene este título, que engloba los artículos 73 a 160, no difiere, en cuanto a su encaje legal, de la establecida en el mencionado decreto foral del año 2011, actualmente en vigor. Los artículos citados desarrollan la previsión contenida en el artículo 3 de la LFJ sobre la aprobación del catálogo de juegos y apuestas de Navarra, constituido como un instrumento básico para su ordenación.

Los diferentes capítulos que conforman este título II -siete en total- recogen los juegos y apuestas que deben incluirse en dicho catálogo, tanto presenciales como no presenciales, que son: las apuestas, el bingo, los boletos, las loterías, las máquinas de juego, las rifas, las tómbolas y las combinaciones aleatorias. No se incluyen juegos propios de los casinos, sin que conste en el expediente el motivo de esta omisión.

Por otra parte, en lo que respecta a las máquinas de juego de tipo «BMB», que son máquinas que, conforme a lo establecido en el artículo 136 e) del proyecto, tienen un juego en común o permiten el juego entre jugadores o jugadoras y que posibilitan la conversión directa del pago del precio de la partida en opciones de jugadas mutuas, se prevé autorizar su instalación únicamente en las salas de bingo.

Ha de tenerse en cuenta que conforme a la definición que contiene el proyecto en su artículo 179.1: *«Los salones de juego son aquellos locales destinados principalmente a la práctica habitual y continuada del juego mediante máquinas de juego con premio programado o de tipo “B”»*. Y conforme a lo dispuesto en el artículo 176.1: *«Los bingos son aquellos locales que cuentan con espacios destinados principalmente a la práctica habitual y continuada del juego del bingo en cualquiera de sus modalidades»*, previendo este último precepto en su número 2 que: *«En estos locales podrán practicarse, de forma complementaria los juegos*

*desarrollados a través de: a) Máquinas de juego con premio programado, o de tipo BR, BS, BG, BM y BMB, b) Máquinas auxiliares de apuestas, c) El juego de boletos».*

La argumentación al objeto de anclar esta medida se halla recogida en el informe del Servicio de Desarrollo de las Políticas de Seguridad, y es la siguiente: *«En lo referente a aspectos de la regulación que se mantienen se hará referencia a las Máquinas de juego “BMB” ha de tenerse en cuenta que la regulación normativa de las máquinas de juego existente en la actualidad establece que las máquinas de tipo ‘BMB’ podrán instalarse en los bingos. La propuesta del nuevo reglamento no varía en este punto, y vuelve a identificar este tipo de máquinas para los bingos, y no para el resto de establecimientos de juego y apuestas. (...)*

*Como ya se ha expuesto, la cantidad recaudada por cada tipo de juego ha ido modificándose, con un incremento sustancial en favor de los locales de apuestas, por lo que la Administración entiende que no es necesaria la modificación del emplazamiento de las máquinas del tipo “BMB”, y que se mantiene para los bingos».*

Ahora bien, igualmente para este Consejo de Navarra, se debe atender a la exigencia de justificar las medidas restrictivas de la competencia, así como la necesidad y proporcionalidad de las mismas, y por ello se considera que la adopción de una medida como la señalada requiere de una adecuada justificación -que parece ser meramente económica-, así como de la identificación del objetivo pretendido con la misma, aspectos que no constan en las memorias que conforman el expediente.

En esta línea, es preciso poner de relieve que una norma solo es adecuada para garantizar la finalidad pretendida si responde efectivamente al objetivo de lograrlo «de forma coherente y sistemática» (*vid.*, por todas, STJ de 12 de julio de 2012, *HIT* y *HIT LARIX*, C-176/11, apdo. 22, EU:C:2012:454). Así, es necesario recordar que el proyecto normativo objeto de este dictamen, respecto de todas las modalidades de establecimientos de juego, incorpora la obligatoriedad de que estos (salas de bingo, salones de juego y locales de apuestas deportivas) tengan un

control de acceso; control que, hasta la última modificación de la Ley Foral 16/2006, de 14 de diciembre, del Juego, no era exigible ni a los salones de juego ni a los locales de apuestas deportivas.

En esta distinta regulación que se contempla en la norma vigente -pero que desaparece en la proyectada- pudiera residenciarse la razonabilidad del emplazamiento de las máquinas del tipo «BMB» exclusivamente en los bingos, habiéndose dado así cumplimiento a lo previsto en el artículo 18.4, en relación con el 18.1, de la LFJ al mandar al Gobierno de Navarra a establecer «*los requisitos de las máquinas de apuestas y, en su caso, los requisitos para su instalación en un lugar, local o establecimiento determinado*». Ahora bien,alzada la diferencia respecto del control de acceso a los distintos establecimientos de juego, pudiera no encontrar suficiente cobertura de necesidad y proporcionalidad de la medida restrictiva de la competencia que *per se* entraña la reserva exclusiva de las máquinas de tipo «BMB» a las salas de bingo y su correspondiente exclusión de los salones de juego.

En síntesis, este Consejo de Navarra echa en falta una adecuada justificación de la regulación dispuesta en el artículo 136 del Proyecto y, en particular, de la letra e) *in fine*, en virtud del cual las máquinas «BMB» sólo podrán establecerse en salas de bingo.

### **c) De los canales de distribución del juego**

El título III del proyecto normativo examinado reglamenta los canales de distribución del juego, recogiendo en el capítulo primero la regulación del juego presencial, artículos 161 a 185, y en el capítulo segundo, el juego no presencial, artículos 186 a 198.

Al poner en relación la regulación de este título con las previsiones que sobre esta materia contiene la LFJ, se constata una discordancia entre lo dispuesto en el artículo 14.6 de la citada ley foral y el artículo 163.2 de la norma reglamentaria que se propone, en lo relativo a la distancia mínima entre establecimientos de juego destinados al bingo.

En concreto, dispone la LFJ que: *«En ningún caso se podrán otorgar autorizaciones para instalar establecimientos específicos de juego a menor distancia de 400 metros de centros públicos o privados de educación en que se impartan enseñanzas regladas a personas menores de edad, centros oficiales para la rehabilitación de personas jugadoras patológicas, centros residenciales de personas con discapacidad intelectual o con enfermedad mental, centros sanitarios, deportivos, culturales y recreativos y casas de la Juventud. Igualmente, y en todo caso, la distancia mínima entre establecimientos de juegos y apuestas distará al menos 400 metros.*

*La distancia señalada en el párrafo anterior se medirá en todos los casos en el trayecto peatonal más corto por vial de dominio público, sin perjuicio de que cada municipio pueda ampliar la distancia mínima.*

*La citada distancia podrá ser ampliada para sus términos municipales por los respectivos Ayuntamientos».*

Ahora bien, la regulación que contiene el proyecto reglamentario prevé lo siguiente: *«2. En ningún caso se podrán otorgar autorizaciones para instalar establecimientos específicos de juego a menor distancia de 400 metros de centros públicos o privados de educación en que se impartan enseñanzas regladas a personas menores de edad, centros oficiales para la rehabilitación de personas jugadoras patológicas, centros residenciales de personas con discapacidad intelectual o con enfermedad mental, centros sanitarios, deportivos, culturales y recreativos y casas de la Juventud.*

*Igualmente, y en todo caso, la distancia mínima entre salones de juegos y tiendas de apuestas deportivas distará al menos 400 metros y la distancia mínima entre establecimientos de Bingo distará al menos 1.200 metros.*

*La distancia señalada en el párrafo anterior se medirá en todos los casos en el trayecto peatonal más corto por vial de dominio público.*

*La citada distancia mínima podrá ser ampliada por Ordenanza Municipal para sus términos municipales por los respectivos Ayuntamientos,*

*los cuales deberán comunicar dicha normativa a la Autoridad Reguladora del Juego».*

Como puede apreciarse, la norma reglamentaria introduce una distancia mínima a aplicar entre establecimientos de bingo que excede de la distancia mínima establecida en la ley foral, pues esta última fija una distancia de «al menos 400 metros» entre establecimientos de juegos y apuestas, entre los que se hallan incluidos sin duda los bingos. Además, ha de tenerse en cuenta que, conforme a lo dispuesto en el artículo 23 de la LFJ, las disposiciones contenidas en la misma son de aplicación a todos los lugares, locales y establecimientos en los que se practiquen los juegos o apuestas en ella regulados y, conforme al artículo 162 de la norma reglamentaria proyectada, son locales de juego: las salas de bingo, los salones de juego y los locales de apuestas.

Por tanto, si la LFJ establece para todos los establecimientos de juego (salas de bingo, salones de juego y locales de apuestas) una distancia mínima de 400 metros, que se aplicaría, tanto entre los de la misma tipología como entre los de diferente tipología, se considera que puede ser incluso dudoso establecer, vía reglamentaria, una regulación diferente para establecimientos de un tipo concreto.

Este Consejo de Navarra no alberga dudas sobre el carácter no absoluto de la libertad de empresa y tampoco acerca de que el ejercicio de la actividad empresarial referida al juego puede quedar sujeta a límites y condiciones, pero han de estar establecidos por ley o por normas reglamentarias que disfruten de habilitación legal adecuada y suficiente, pues, siendo cierto que la intervención limitativa de los reglamentos es admisible en materia de libertad de empresa, ha de contar con habilitación legal que no puede consistir en una mera remisión en blanco a la potestad reglamentaria, sino que debe contener, siquiera en sus rasgos generales, el núcleo limitativo de la libertad de empresa o las finalidades que la norma reglamentaria debe realizar en uso de la habilitación (*vid.*, en esta línea, la STC nº 169/2023, de 22 de noviembre).

En efecto, las limitaciones que suelen acompañar el juego, más estrechas que en otros tipos de actividad, afectan a la libertad de empresa, reconocida como derecho fundamental en la Constitución (art. 38 en relación con el art. 53.1) y sujeta por ello a la reserva legal; sin perjuicio de las competencias municipales respecto de la ampliación de la distancia entre establecimientos de juego a través de la correspondiente Ordenanza, competencia municipal sobre la que se deberá tener presente lo fijado por el Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso) en su reciente Sentencia de fecha 18 de julio de 2024, dictada en el marco de interés casacional objetivo, en relación con el conflicto entre la limitación a la implantación de actividades económicas desde instrumentos de planeamiento urbanístico como manifestación de la potestad de planificación y el principio de libre mercado y empresa.

Resulta novedosa igualmente la previsión referida al horario general de cierre de los establecimientos de juego, recogida en el artículo 166 del proyecto, ya que modifica la establecida en el artículo 2.1 del Decreto Foral 201/2002, de 23 de septiembre, por el que se regula el horario general de espectáculos públicos y actividades recreativas [en la redacción dada por Decreto Foral 656/2003, de 27 de octubre (BON de 14 de noviembre de 2003)], reduciendo el horario de cierre de las salas de bingo en media hora y el horario de cierre de los salones de juego y locales de apuestas deportivas en tres horas.

A este respecto, es necesario recordar que la exposición de motivos de la Ley Foral 21/2022, de 1 de julio, por la que se modifica la Ley Foral 16/2006, de 14 de diciembre, del Juego, identifica como una las finalidades perseguidas por la norma *«incluir cambios legislativos sobre (...) horarios de apertura y cierre, (...) para reducir los riesgos de la adicción, disminuir la accesibilidad, actuar sobre los factores de protección desde la educación, la sensibilización social, y de establecer en suma, mecanismos de interacción entre los ámbitos educativos, familiares, sociales y sanitarios»*.

Atendiendo, pues, a que la regulación de horarios de apertura y cierre de estos establecimientos se halla prevista en norma de rango reglamentario, se aborda esta modificación con ocasión del desarrollo de la

LFJ. No obstante, también se debe tener presente que la propuesta implementa la habilitación que contiene otra ley foral, concretamente la contenida en el artículo 12.3 de la LFREPAR, que establece: *«El horario general de espectáculos y actividades recreativas será fijado reglamentariamente, teniendo en cuenta sus diversas clases, las características de sus públicos respectivos, las posibles molestias o riesgos que originen, así como las diversas estaciones o épocas del año y la distinción entre días laborables y festivos. El horario general determinará también los casos en que pueda ser modificado por los Alcaldes o las circunstancias especiales en que se puedan establecer horarios particulares».*

La nueva regulación proyectada de los horarios de cierre de los establecimientos de juegos y apuestas se adapta, según expone el informe del Servicio de Desarrollo de las Políticas de Seguridad, a la evolución que ha experimentado el sector en las últimas décadas, y responde al trabajo desarrollado para la protección de aquellos colectivos más vulnerables y para la prevención de situaciones en las que la seguridad pública puede verse afectada, es decir, se apoya en las características de las posibles molestias o riesgos que originan.

Se propone, por tanto, una regulación del horario general de cierre, de salones de juego, locales de apuestas y salas de bingo, que no prevé circunstancias y condiciones de su posible ampliación, todo ello con objeto de adecuar los horarios de funcionamiento con el derecho al descanso de los ciudadanos y con la seguridad pública.

Así, en concreto, la justificación que se emplea es la siguiente: *«Este Servicio de Desarrollo de las Políticas de Seguridad de la Dirección General de Interior ha venido trabajando con la premisa de la protección de aquellos colectivos más vulnerables y en la prevención que, como Administración, se debe hacer frente a situaciones en las que la seguridad pública puede verse afectada. Tal es así, que se ha venido trabajando con datos sobre avisos, incidentes, infracciones administrativas y delitos que han tenido lugar entre los años 2021 y 2023 en el entorno de los salones de juegos, salas de bingo y tiendas de apuestas. Todos esos datos, referidos a hechos relacionados*



*con el juego en general, y sin tener en cuenta otro tipo de delitos contra las personas o contra el patrimonio; es decir, se circunscriben única y exclusivamente a hechos que se han producido en el ámbito de este tipo de establecimientos y relacionados, también exclusivamente, con la práctica del juego.*

*Además, es importante recalcar que todos esos datos han sido recabados por la Policía Foral, cuerpo policial dependiente del Gobierno de Navarra, no contando con información al respecto de otros cuerpos policiales que desarrollan sus funciones en la Comunidad Foral.*

*A modo de titular, en el período analizado se han contabilizado un total de 93 hechos, avisos e incidentes en el conjunto de Navarra, de los que el 50% tienen que ver con actividades de vigilancia realizada por unidades especializadas de la Policía Foral; el 26% con controles preventivos de seguridad ciudadana; y el 13% con infracciones graves a la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, concretamente a su artículo 36. Todos estos hechos se han registrado en establecimientos de juego y apuestas; ninguno de ellos se ha recogido en los establecimientos dedicados al bingo.*

*De los datos analizados, se deduce que las localidades de los ámbitos de actuación de las comisarías de Pamplona, Tafalla, Estella, Alsasua y Tudela (no se han registrado incidencias ni en la comisaría de Sangüesa ni en la de Elizondo) son las que recogen más hechos. En concreto, en el ámbito de actuación de la Comisaría de Pamplona (unidades centrales de la Policía Foral) se han registrado hechos en todos los barrios de la capital navarra (Buztintxuri, San Jorge, Iturrama, Milagrosa), además de en otras localidades como Sarriguren (Valle de Egüés), Villava, Burlada y Berriozar.*

*En el ámbito de influencia de la Comisaría de Tudela, se han producido avisos, incidentes, infracciones o delitos en la propia localidad de Tudela, además de Cintruénigo, Corella, Castejón y Cascante.*

*La Comisaría de Tafalla también registra datos tanto en la propia localidad como en Milagro, mientras que la Comisaría de Estella lo hace en la ciudad del Ega, y la Comisaría de Alsasua, en Alsasua.*

*Todos los datos aludidos a situaciones en los que la seguridad ciudadana se ve afectada, en una abrumadora mayoría, se encuadran en horarios nocturnos, siendo la incidencia de éstos a partir de las 22:00 horas. Se han interpuesto propuestas sancionadoras por infracciones a su reglamentación específica en salones de juego y en tiendas de apuestas, además de por carecer de licencia de actividad, permitir fumar en el interior de los mismos y permitir la entrada a menores de edad e interdictos. (...)*

*No cabe duda que la modificación de la Ley del Juego señala a la Administración el camino a seguir en este aspecto. Si se está velando por los derechos de aquellos colectivos más vulnerables, parece lógico entender que los horarios de cierre de los establecimientos del juego tienen que ser más restrictivos que los establecidos en 2002. Además, las intervenciones policiales para garantizar la seguridad pública nos empujan a regular unos horarios en los que los índices delincuencia/es son superiores a los del resto de la jornada diaria. Sólo con analizar los datos económicos que se han ofrecido más arriba, además de la irrupción notoria de los juegos de apuestas on line, da una idea de que el mercado del juego ha cambiado de manera evidente en la última década. De ahí la propuesta que se plantea».*

A la luz de lo expuesto anteriormente, también para este Consejo de Navarra puede concluirse que la propuesta sobre los límites horarios se halla amparada por las atribuciones competenciales del artículo 12.3 de la LFREPAR, y, en cuanto a su encaje, se puede justificar desde una posición de policía de espectáculos, para hacer compatible con el mantenimiento de adecuados niveles de tranquilidad y orden ciudadanos.

No obstante, atendiendo a la limitación que supone esta medida y en aras a asegurar su adecuación y proporcionalidad a las finalidades y objetivos perseguidos con su adopción, se considera igualmente que hubiese resultado procedente poner en relación los datos policiales obtenidos con el resto de los parámetros que fija la LFREPAR para

confirmar la conectividad existente entre la actividad de ocio nocturno de los establecimientos de juego y los efectos perjudiciales que conlleva para la seguridad ciudadana y la salud pública.

En este sentido, se hace necesario aportar una justificación razonada de la reducción del horario de cierre de las salas de bingo, en media hora, y el horario de cierre de los salones de juego y locales de apuestas deportivas, en tres horas, a los efectos de poder valorar mejor su necesidad y proporcionalidad y, por consiguiente, su indubitada adecuación a la legalidad.

En otro orden de cosas, por lo que se refiere al juego no presencial regulado en los artículos 186 a 198, la norma reglamentaria proyectada resultará de aplicación a los operadores económicos que dispongan de un título habilitante para la organización y explotación de juegos o apuestas en Navarra, que se encuentren inscritos en el Registro de Juegos y Apuestas de Navarra y hayan sido autorizados para explotar juegos o apuestas a través de canales electrónicos, informáticos, telemáticos o interactivos en el ámbito territorial de la Comunidad Foral de Navarra. Además, y en cuanto a las personas jugadoras, se incluye como punto de sujeción a la normativa foral que tengan su domicilio fiscal en Navarra.

La Ley 13/2011, de 27 de mayo, de Regulación del Juego determina las actividades de juego de ámbito estatal, tanto si se realizan de forma presencial como por medios electrónicos, informáticos o telemáticos, pues la competencia para autorizar juegos de ámbito estatal corresponde al Estado. En este sentido, su artículo 2.2 letra b) excluye de su ámbito de aplicación a las actividades de juego realizadas a través de medios electrónicos, informáticos, telemáticos o interactivos cuyo ámbito no sea estatal, por lo que no se aprecia impedimento para que la Comunidad Foral de Navarra pueda, en ejercicio de la competencia que ostenta en materia de juego, regular las actividades de juego realizadas a través de medios electrónicos, informáticos, telemáticos o interactivos en su ámbito territorial.

**d) De las disposiciones adicionales, transitorias, derogatoria y finales**

El proyecto normativo se completa con dos disposiciones adicionales, seis disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

Así, la disposición adicional primera incide en la neutralidad de género y la segunda se refiere a la migración de datos del Registro de Juegos y Apuestas de Navarra, previendo que los datos registrales que constan en el Registro de Juegos y Apuestas de Navarra, regulado en el Decreto Foral 4/2011 Registro de Juego y Apuestas, pasarán a formar parte de la Sección correspondiente del Registro regulado en el Título I, Capítulo Octavo, Sección Primera.

Las disposiciones transitorias tienen por objeto primeramente el régimen de las autorizaciones vigentes, que continuarán en vigor hasta el vencimiento de su vigencia y se renovarán con la normativa vigente en el momento de su solicitud. No obstante lo anterior, se prevé que no serán exigibles, en el caso de las renovaciones, los requisitos de distancia mínima que no estuviesen vigentes en el momento de otorgar la autorización cuya renovación se solicita.

La disposición transitoria segunda otorga un plazo de doce meses para que los locales de juego tengan instalado y en funcionamiento el control de acceso según lo establecido en el artículo 24 del Reglamento proyectado.

La disposición transitoria tercera establece que las empresas de juego y apuestas deberán elaborar un plan de medidas de acuerdo a lo establecido en el artículo 7 del texto proyectado, en el plazo máximo de seis meses a contar desde el día siguiente a su entrada en vigor.

La disposición transitoria cuarta prevé que los sistemas de apuestas y las máquinas auxiliares de apuestas homologadas con anterioridad a la entrada en vigor del reglamento dispondrán de un plazo máximo de doce meses para incorporar los elementos técnicos que les permitan adaptarse a lo establecido en la nueva norma reglamentaria.

La disposición transitoria quinta contempla un plazo de seis meses para que las empresas de bingo que cuenten con modalidades provisionales

de juego del bingo puedan presentar el plan de premios y las combinaciones ganadoras en la forma establecida en el reglamento proyectado.

Y, por último, la disposición transitoria sexta exige que los sistemas de interconexión de máquinas de juego entre diferentes locales de juego se eliminen en el plazo máximo de seis meses a contar desde la entrada en vigor de la norma propuesta. Así, el proyecto únicamente regula la interconexión interna, en su artículo 138. Según consta en el informe justificativo del Servicio de Desarrollo de las Políticas de Seguridad esta medida se adopta debido a que: *«la interconexión (refiriéndose a la externa) lleva implícita la posibilidad de obtener un mayor premio, y este aspecto influye de manera considerable y de forma negativa en las adicciones de aquellas personas que sufren esta patología»*. Para poder valorar si la adopción de una medida como la señalada se acomoda a los principios de buena regulación, hubiese resultado procedente ampliar su justificación con aportación de datos más concretos sobre esta modalidad de interconexión, en particular, sobre las posibilidades de obtención de mayores premios que puede conllevar, en relación con la interconexión interna de máquinas de juego (dentro de un mismo local).

En otro orden de disposiciones, la derogatoria identifica las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor del reglamento.

La disposición final primera contiene una habilitación en favor de la persona titular del Departamento competente en materia de juego para dictar las disposiciones de carácter general que sean precisas para el desarrollo reglamentario de lo dispuesto en el decreto foral resultante. Y la disposición final segunda se refiere a la entrada en vigor, previendo que será al día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

Nada cabe objetar a lo regulado en las referidas disposiciones, salvo la correspondiente consideración realizada acerca de la falta de suficiente justificación para la eliminación de la interconexión externa.

### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral relativo al Reglamento General de Juegos y Apuestas de la Comunidad Foral de Navarra resulta conforme al Ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones formuladas en el cuerpo de este dictamen.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.