



En relación con el Anteproyecto de ley de Mercado Abierto, y en virtud de lo establecido en el artículo 35 del Reglamento de Funcionamiento Interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre, aplicable en su redacción vigente en el momento del inicio del procedimiento relativo al citado proyecto al amparo de lo establecido en la disposición transitoria única del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid, se formulan las consideraciones de carácter general que se recogen a continuación sobre determinados aspectos de la regulación.

1. La exposición de motivos precisa que *"la finalidad pretendida por la presente ley es que, con carácter general, todo operador económico, establecido legalmente en el territorio nacional, pueda desplazarse libremente a la Comunidad de Madrid para ejercer su actividad sin sujetarse a los requisitos de acceso previstos en la normativa autonómica"*.

Esta finalidad supone sustituir, como fundamento del ámbito espacial de aplicación de las competencias autonómicas, el criterio del territorio por el criterio de la procedencia del operador económico, utilizando la terminología empleada por el Tribunal Constitucional en su sentencia 79/2017, de 22 de julio de 2017, al resolver un recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra determinados preceptos de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, que, por otro lado, declaró inconstitucionales alguno de ellos, entre los que cabe citar el referido al principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional. Cabe recordar a este respecto que, como también ha señalado el Tribunal Constitucional, el principio de territorialidad de las competencias es algo implícito al propio sistema de autonomías territoriales.

2. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5, relativo al principio de eficacia, *"las disposiciones, actos y medios de intervención de las autoridades competentes del resto del territorio nacional, relacionados con el libre acceso a la actividad económica, tendrán eficacia en la Comunidad de Madrid, de acuerdo con lo establecido en el Capítulo III"*.

La aplicación del principio de eficacia en los términos recogidos en el anteproyecto pudiera entenderse que produce un vaciamiento de la propia competencia autonómica y un desplazamiento de la regulación de la Comunidad de Madrid en favor de otras regulaciones, que no atendería al principio general de territorialidad de las competencias autonómicas. Esta





previsión implica otorgar, en principio, eficacia supraterritorial a decisiones de otras Administraciones/autoridades. A este respecto, se entiende que esta eficacia debería partir del presupuesto de la equivalencia en la protección de los legítimos objetivos pretendidos por las normas de unas y otras Administraciones territoriales, siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 79/2017), si bien parece admitirse que en nuestro caso este presupuesto no resultaría tan necesario porque la Comunidad de Madrid haría de alguna manera suya la normativa de otras Comunidades Autónomas, aun cuando no se acreditara una regulación equivalente o armonizada.

En todo caso, al resultar desplazado el propio ordenamiento madrileño por otras regulaciones, que pueden ser tanto más rigurosas como más laxas, se podrían producir disfunciones en la aplicación de las normas. Además, sería posible que en la Comunidad de Madrid terminara por aplicarse diferentes ordenamientos en el ejercicio de actividades amparadas por la normativa del lugar de origen con el indeseable efecto de que podrían coexistir los ordenamientos de las restantes dieciséis comunidades autónomas en el territorio madrileño, en tanto no existiera una regulación armonizada. Ello, además de que no parece compatible con la simplificación normativa, podría tener un efecto discriminatorio sobre los operadores legalmente establecidos en la Comunidad de Madrid conforme a las normas de esta última, contrariamente a lo que se establece en el artículo 3 del anteproyecto (principio de no discriminación), al aplicarse a los “operadores madrileños” una regulación que pudiera ser más exigente que las aplicables a los procedentes de otros ámbitos territoriales. Así, los objetivos de reducción de trabas y de regulaciones innecesarias y de consecución de la unidad de mercado que pretende la iniciativa legislativa se podrían ver paradójicamente desvirtuados por la proliferación normativa en la Comunidad de Madrid con normas propias y ajenas.

Finalmente y a mayor abundamiento, al resultar posible la aplicación del régimen jurídico del lugar de origen, cabría entender que quedaría a criterio del operador, en función precisamente de su lugar de origen, determinar la norma aplicable. No existiendo una armonización previa, tampoco se contribuiría así a una deseable armonización normativa, salvo por la vía de la permanente modificación de la regulación de la Comunidad de Madrid para ir adaptándola al resto de ordenamientos, en la medida que resultara posible, lo que, por otra parte, podría producir una continua competición regulatoria.

Por todo ello, se sugiere que se revisen los preceptos correspondientes del anteproyecto.





3. En el artículo 10 se recogen excepciones al principio de eficacia. Teniendo en cuenta lo dispuesto en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (artículo 3.11 y artículo 11), y en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (artículos 5 y 17).

Se sugiere ampliar las razones que motivan la aplicación de excepciones. Concretamente, en el ámbito material de competencias de esta Consejería de Presidencia, Justicia e Interior y, particularmente, en lo que se refiere a la materia de juegos y apuestas, razones como la salud pública y la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores son consideradas imperiosas de interés general a la hora de regular los regímenes de autorización.

En virtud de ello, cabría incluir estas razones entre las excepciones a la aplicación del principio de eficacia para aquellas actividades, como el juego, que se ven afectadas por estas motivaciones de evidente interés general.

4. Respecto al control e inspección de los requisitos de acceso y del ejercicio de las actividades, así como sobre la aplicación del correspondiente régimen sancionador, en el anteproyecto no se contemplan previsiones al respecto que determinen, entre otras cuestiones, el ordenamiento aplicable y la autoridad supervisora o sancionadora competente (del lugar de origen o de destino). Con tal motivo se considera necesario clarificar la competencia en la materia y su alcance.

5. Para ilustrar las dudas que genera la regulación proyectada, teniendo en cuenta el ámbito competencial propio de esta Consejería, se plantean supuestos específicos en materia de juegos y apuestas como los que se mencionan a continuación.

- Los juegos y apuestas que se pueden practicar en la Comunidad de Madrid son aquellos incluidos en el catálogo correspondiente y que, en su caso, cuenten con autorización administrativa. ¿Será posible practicar en la Comunidad de Madrid juegos no incluidos en el Catálogo de Juegos y Apuestas, pero que sí figuren como tales en otros catálogos autonómicos o instrumentos similares que cuenten con la correspondiente autorización de la Administración de origen?

- La práctica de los juegos y apuestas sólo puede efectuarse en la Comunidad de Madrid con el material homologado por el órgano autonómico competente. No obstante, la homologación de dicho material realizada por otras Comunidades Autónomas puede tener validez en la Comunidad de Madrid en los términos reglamentarios que se establezcan. Así, por ejemplo, los modelos de máquinas de juego





se podrán considerar homologados y podrán ser inscritos en el Registro del Juego de la Comunidad de Madrid cuando hayan sido objeto de homologación por los órganos competentes de otras Administraciones Públicas, siempre que los requisitos y condiciones técnicas exigidos y el procedimiento seguido sean análogos a los establecidos en la Comunidad de Madrid, bajo el principio de reconocimiento mutuo. ¿Cabría practicar juegos en la Comunidad de Madrid con material homologado por otras Comunidades que presentara requisitos o especificaciones técnicas diferentes de las establecidas en nuestra Comunidad? De ser así podría darse la circunstancia, a modo de ejemplo, de la entrada de máquinas que pudieran resultar más adictivas al juego que las que en la actualidad operan en la Comunidad de Madrid.

- El ejercicio empresarial de las actividades relacionadas con los juegos y apuestas en la Comunidad de Madrid precisa del cumplimiento de los requisitos y condiciones establecidos en la normativa autonómica aplicable. ¿Podría ejercerse en la Comunidad la actividad empresarial en la materia habiendo obtenido una autorización por la Administración de origen aun cuando los requerimientos para operar fueran diferentes de los contemplados en la Comunidad de Madrid, por ejemplo en el caso de la organización y comercialización de apuestas cuya normativa autonómica establece determinados requisitos sobre fianzas y seguros? Cabe recordar que las fianzas están afectas al cumplimiento de las obligaciones legales, especialmente al abono de los premios, al cumplimiento de las obligaciones tributarias sobre el juego y al pago de las sanciones impuestas por infracciones en materia de juego.

6. La disposición final primera, relativa a la adecuación normativa autonómica, señala que en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la ley se procederá a la adecuación de la normativa de la Comunidad de Madrid a lo dispuesto en el anteproyecto. Por su parte la disposición final tercera recoge que la ley entrará en vigor en el plazo de tres meses desde su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

La aplicación de estas disposiciones, tal y como se adelantaba en el punto 2 de este informe, supondría que hubiera un lapso de tiempo, desde la entrada en vigor de la ley, hasta la adaptación de la normativa regional a otras normativas menos exigentes, en el que los operadores de la Comunidad de Madrid podrían estar sometidos a unos requisitos normativos más exigentes que los procedentes de otras comunidades autónomas, con el importante impacto que ello tendría sobre la competencia e, incluso, sobre la deslocalización de empresas.



7. Respecto a la Memoria del Análisis de Impacto Normativo se entiende que no se justifica suficientemente ni el contenido ni los impactos de las medidas que el anteproyecto de ley dispone.

Así por ejemplo, no se recoge el impacto sobre la competencia que la ley tendrá en el sector empresarial madrileño, sobre todo en el periodo de tiempo que transcurra entre su entrada en vigor y la modificación, en su caso, del ordenamiento regional para armonizarlo con el aplicable en otras regiones.

En cuanto al impacto presupuestario, se señala que el anteproyecto de ley no tiene ninguna incidencia en los presupuestos de la Comunidad de Madrid. En este sentido parece claro que si en alguna de las dieciseis comunidades autónomas restantes hay condiciones de acceso a una actividad económica más beneficiosas que en la Comunidad de Madrid, los operadores económicos acudirán a éstas para obtener sus oportunas licencias, autorizaciones u homologaciones, con la merma de ingresos, por ejemplo, en concepto de tasas, que ello tendría en los presupuestos de ingresos de la Comunidad de Madrid respecto de los procedimientos que pudieran verse afectados. Estos mismos efectos perniciosos podrían producirse por ejemplo en actividades sometidas a la presentación de una fianza. Al constituirse ésta frente a otra administración, podría dejar descubiertos para la Hacienda de la Comunidad de Madrid de difícil cobro.

Sería deseable que la memoria recogiera un análisis del impacto que las medidas que se pretenden imponer tienen sobre la organización administrativa, en términos de cuántas disposiciones normativas de la Comunidad de Madrid hay que modificar para armonizar la regulación de todos los sectores con la normativa de otras dieciseis comunidades autónomas, cómo se van a redimensionar los servicios de inspección y control para adaptarlos a la comprobación del cumplimiento de diecisiete ordenamientos diferentes o a qué procedimientos de la Comunidad de Madrid van a afectar la medidas, entre otros aspectos.

8. En el apartado “3.- ALTERNATIVAS” de la memoria, se señala que se ha descartado la propuesta de una ley “ómnibus” por tratarse de una vía regulatoria, normalmente acelerada, dispersa y desconcentrada, que hurta al proyecto la reflexión técnica, el debate político y la solidez normativa que exige la materia.

Respetando la oponión del centro directivo que propone la iniciativa normativa, señalar que los proyectos normativos “ómnibus” promovidos desde la Comunidad de Madrid, parten del análisis de todas las Consejerías, previo a la elaboración y al inicio de la tramitación del proyecto normativo, de las circunstancias que se pretenden regular y del impacto que puedan tener,





participando todas las consejerías en su redacción, más allá del trámite de informe de las secretarías generales técnicas. Si se trata de anteproyectos de ley recalcan en la Asamblea donde se someten al debate político en los términos de cualquier otra ley, entendiéndose que contienen propuestas sólidas, toda vez que han sido supervisadas por todas las secretarías generales técnicas y en su redacción y análisis han participado los centros directivos que gestionan las respectivas materias.

9. En el apartado “e.4) Informe de coordinación y calidad normativa” de la memoria, en respuesta al informe elaborado por la Oficina de Calidad Normativa dependiente de la Secretaría General Técnica de la entonces Consejería de Presidencia, se señala que no se acogen alguna de las recomendaciones recogidas en el informe 11/2021, de 24 de febrero de 2021, “al considerarse que exceden significativamente del objetivo normativo del Gobierno de la Comunidad de Madrid, no aportan coherencia al conjunto de las medidas pretendidas, difuminan la verdadera finalidad de la norma y plantean perspectivas que podrían integrarse de forma sesgada y confusa en relación a algunas normas autonómicas y estatales.”

En la medida que la justificación reproducida no parece tener mucha concreción y se esgrime de forma genérica para justificar el no acogimiento de una serie de recomendaciones de no poco calado y de naturaleza heterogénea, para una mejor comprensión de la propuesta normativa, se sugiere que se justifique el motivo por el que no se acogen las recomendaciones de un modo individualizado y más concreto.

10. El anteproyecto de ley de referencia se ha circulado a todos centros directivos y organismos de esta Consejería, por lo que se adjuntan el informe de observaciones de la Viceconsejería de Interior y Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, así como la relación de los procedimientos que en el ámbito competencial de Juego, se verían afectados.

En Madrid, a fecha de firma.  
El Secretario General Técnico,

**Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.**

