

PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA

# ZARAGOZA

MODIFICACIÓN AISLADA NÚMERO

# 181

Zaragoza  
AYUNTAMIENTO



GERENCIA MUNICIPAL DE URBANISMO  
El presente PROYECTO ha sido aprobado  
con carácter DEFINITIVO, por acuerdo plenario  
de fecha **30 JUN 2021**  
EL SECRETARIO GENERAL DEL PLENO

Fdo.: Luis Jiménez Abad

## REGULACIÓN DE LAS DOTACIONES PÚBLICAS EN RELACIÓN CON LOCALES DE JUEGO Y APUESTAS



MODIFICACIÓN AISLADA N.º 181 - DOTACIONES PÚBLICAS LOCALES DE JUEGO Y APUESTAS

DOTACIONES USO PÚBLICO

EJEMPLAR "1/2"

11/06/2021

TOMO B

MODIF 181 PGOU - JUNIO 2021

Expediente: 24491/2021 C-3



**Zaragoza**  
AYUNTAMIENTO

GERENCIA DE URBANISMO  
DIRECCIÓN DE SERVICIOS DE  
PLANIFICACIÓN Y DISEÑO URBANO

**EJEMPLAR PARA LA APROBACIÓN DEFINITIVA**

JUNIO DE 2021

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΕΡΕΥΝΑΣ ΚΑΙ ΔΙΔΑΚΤΙΚΗΣ ΜΕΘΟΔΟΥ

# ΑΝΘΡΩΠΙΝΗ ΔΙΑΚΟΝΙΑ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΕΡΕΥΝΑΣ ΚΑΙ ΔΙΔΑΚΤΙΚΗΣ ΜΕΘΟΔΟΥ

# 181

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΕΡΕΥΝΑΣ ΚΑΙ ΔΙΔΑΚΤΙΚΗΣ ΜΕΘΟΔΟΥ  
ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΕΡΕΥΝΑΣ ΚΑΙ ΔΙΔΑΚΤΙΚΗΣ ΜΕΘΟΔΟΥ



ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΕΡΕΥΝΑΣ ΚΑΙ ΔΙΔΑΚΤΙΚΗΣ ΜΕΘΟΔΟΥ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΕΡΕΥΝΑΣ ΚΑΙ ΔΙΔΑΚΤΙΚΗΣ ΜΕΘΟΔΟΥ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΕΡΕΥΝΑΣ ΚΑΙ ΔΙΔΑΚΤΙΚΗΣ ΜΕΘΟΔΟΥ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΕΡΕΥΝΑΣ ΚΑΙ ΔΙΔΑΚΤΙΚΗΣ ΜΕΘΟΔΟΥ

**MODIFICACIÓN AISLADA NÚMERO 181 DEL  
PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA DE ZARAGOZA**

---

**MEMORIA JUSTIFICATIVA**

## **I. INTRODUCCIÓN**

El plan general de ordenación urbana vigente en Zaragoza se aprobó definitivamente el 13 de junio de 2001, y hoy se aplica mediante el texto refundido aprobado el 6 de junio de 2008 (BOA 30/6/2008). Desde el año 2001, ha sido objeto de diversas modificaciones puntuales, en la mayoría de los casos tendentes a resolver problemas específicos de determinados ámbitos urbanos o a recoger nuevos criterios de la Corporación.

En la sesión plenaria extraordinaria celebrada los días 25, 26 y 27 de noviembre de 2020, el Ayuntamiento de Zaragoza acordó por unanimidad impulsar una modificación del plan general de ordenación urbana *«para frenar la expansión de los locales de juego y apuestas en la ciudad de Zaragoza, mediante la declaración de zona saturada de estos locales y el establecimiento de distancias mínimas en metros lineales que determine la legislación estatal y autonómica, entre este tipo de establecimientos y centros educativos, zonas de afluencia infantil, adolescente o juvenil, instalaciones deportivas, centros sanitarios y culturales»*.

En consecuencia, el coordinador general del Área de Urbanismo y Equipamientos ha solicitado a la Dirección de Servicios de Planificación y Diseño Urbano la redacción de un proyecto de modificación aislada del plan general de Zaragoza en el que se regulen las distancias mínimas entre los locales de juego y apuestas y las dotaciones citadas.

Han redactado el proyecto que se eleva a aprobación inicial Ramón Betrán Abadía, arquitecto y jefe del Departamento de Planificación y Diseño Urbano, y Edurne Herce Urzáiz, licenciada en derecho y jefe del Departamento de Ordenación y Gestión Urbanística.

## II. ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN

En el pleno municipal de 21 de diciembre de 2018, el grupo político Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía presentó una moción, para su debate en el pleno municipal, en la que se señalaban a grandes rasgos los problemas sociales derivados de la adicción al juego y la proliferación de los locales de juegos y apuestas, indicándose que el aumento significativo de estas salas, unido a la disparidad de regulaciones sectoriales y urbanísticas en las distintas comunidades autónomas, y aun en los distintos municipios, había supuesto la existencia de casas de apuestas y salones de juego situados justo en frente de colegios, institutos y centros juveniles, cuando, según los expertos, esta cercanía *«normaliza su presencia y hace que los menores consideren este tipo de negocios aptos para su acceso, facilitando, en cierta medida, en inicio en el juego de los ciudadanos»*. Por eso, este grupo municipal pedía una modificación de la normativa urbanística *«a fin de prohibir la apertura de casas de apuestas y juego en las proximidades de centros escolares, institutos, centros juveniles y edificios públicos con alto tránsito de menores de edad»*.

El grupo municipal de Zaragoza en Común presentó una transaccional, aceptada por Ciudadanos excepto en su punto 5.º, en la que retomaba una moción que había presentado al pleno del mes de noviembre anterior, y que se había aprobado por unanimidad, sobre apuestas deportivas en locales y por internet. Como consecuencia, el pleno aprobó el siguiente texto definitivo, también por unanimidad:

- 1. Llevar a cabo las modificaciones precisas en la normativa sobre planificación urbanística y/o en la ordenanza de distancias mínimas y zonas saturadas, a fin de prohibir la apertura de casas de apuestas y juego en las proximidades de centros escolares, institutos, centros juveniles y edificios públicos con alto tránsito de menores de edad.**
- 2. Desarrollar campañas de concienciación para los progenitores y los menores de edad sobre los riesgos que entraña el juego y las altas cifras de ludopatía que se están registrando entre jóvenes.**
- 3. Colaborar junto al resto de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad en la inspección del funcionamiento de estas casas de juego y apuestas a fin de supervisar el correcto funcionamiento de los mecanismos de identificación de jugadores y poder detectar posibles menores de edad que puedan haber accedido a estos establecimientos.**
- 4. Llevar a cabo las modificaciones precisas en la normativa para eliminar la publicidad de apuestas deportivas en cualquier recinto deportivo de titularidad municipal, así como en eventos deportivos vinculados o apoyados desde el ámbito municipal.**
- 5. Instar al Gobierno de Aragón a que modifique la Ley 2/2000 de 28 de junio, del Juego de la Comunidad Autónoma de Aragón y el Reglamento de Apuestas Deportivas, de Competición o de otra índole, con objeto de dificultar el acceso y la promoción de las apuestas por internet.**

En el pleno de 27 de septiembre de 2019, el grupo municipal Zaragoza en Común presentó otra moción en la que se exponía que más de la mitad de los 130 salones de juego abiertos entonces en Aragón estaban en la ciudad de Zaragoza, la inmensa mayoría muy cerca de centros escolares, y con mucha frecuencia en los barrios más populares y con menores niveles de renta (Rabal, Las Fuentes, Torrero...), *«donde con una combinación de precariedad, falta de expectativas vitales y reclamos de consumo barato, generan una falsa promesa de dinero fácil»*. *«Estos negocios -seguía- diseñan un itinerario de la adicción, reforzado por internet y las redes sociales, que no solo genera dramas humanos, sino que están provocando un verdadero problema social de desestructuración en los barrios que en unos años puede tener impactos similares al que hace años producían otras adicciones como la heroína»*. Por eso, se pedía que el Ayuntamiento adoptara un acuerdo que, con las transaccionales presentadas por el grupo Socialista, quedó así:

1. Instar las Cortes de Aragón a que establezcan las actuaciones y medidas oportunas una moratoria en la apertura de este tipo de negocios (casas de apuestas) en los barrios de nuestros pueblos y ciudades.
2. Instar al Gobierno de Zaragoza a incorporar en los próximos pliegos la prohibición de cualquier tipo de publicidad de juego y casas de apuestas en cualquier soporte publicitario municipal, especialmente en el transporte público.
3. Instar al Gobierno de Zaragoza a excluir expresamente de las convocatorias de subvenciones, convenios o ayudas, a aquellas empresas, asociaciones y colectivos que emitan publicidad de casas de apuestas o juegos en ningún tipo de soporte, o espacio físico, o medios digitales *on line*.
4. Instar al Gobierno de la ciudad a desarrollar y potenciar, desde una perspectiva de salud, programas comunitarios en los barrios de la ciudad, potenciando el trabajo hacia los institutos e incorporando a los mismos al Servicio de Juventud del Ayuntamiento.

Por distintas mayorías, se aprobaron todos los puntos de la moción, que no incluía ninguno relativo al planeamiento urbanístico de la ciudad.

El 12 de noviembre de 2019, el grupo municipal de Podemos-Equo presentó otra moción en la que señalaba las graves consecuencias que podría tener el crecimiento de los locales de juego y apuestas situados en la proximidad de centros de enseñanza y en los barrios más modestos de la ciudad, y pedía una moratoria por un mínimo de seis meses en las que no se concedieran licencias para nuevos locales de esas características. Durante este plazo, se esperaba que la Comunidad Autónoma promulgara medidas legislativas más restrictivas y se pedía, entre otras cosas, la redacción de una nueva ordenanza sobre actividades de riesgo para la salud que incluyera el juego patológico y la declaración de toda la ciudad como zona saturada de salas de juego y apuestas.

En el pleno municipal de 29 de noviembre de 2019, el grupo municipal Socialista presentó una transaccional que aceptó el de Podemos-Equo y, tras votarse los nueve puntos del texto resultante, se aprobaron únicamente los cinco siguientes:

1. **Considerar el juego patológico y la proliferación de casas de apuestas en los barrios zaragozanos como de salud pública y de inseguridad ciudadana.**
2. **Moratoria de un mínimo de seis meses en el Ayuntamiento para no responder nuevas peticiones de licencia hasta que haya un cambio normativo local y autonómico.**
3. **Nueva ordenanza sobre actividades de riesgo para la salud que incluya el juego patológico.**
4. **Solicitar al centro CADES (Centro Aragonés de Estudios de la Salud, formado por DGA y Ayuntamiento de Zaragoza y Unizar) un informe sobre las afecciones y la realidad y las posibles consecuencias esperables sobre el juego patológico.**
8. **Mejora de los convenios con entidades de prevención y rehabilitación de reconocido prestigio en la atención de las adicciones, para mejorar la oferta de rehabilitación y prevención y aumento de los recursos humanos y materiales para el CMAPA (Centro Municipal de Atención y Prevención de la Drogodependencia) y plan específico de prevención e información en las escuelas y las AMPAS.**

El 20 de diciembre, se votó por unanimidad un dictamen de la Gerencia de Urbanismo (exp. 1578268/2019), en el que se proponía el iniciar el procedimiento para modificar el plan general de ordenación urbana *«al objeto de delimitar una zonificación que permita fijar condiciones de compatibilidad de usos y actividades relacionadas con el juego respecto de otras zonas sobre las que pudieran provocar efectos desfavorables, de conformidad con lo previsto en los arts. 40.1,c y 41 del texto refundido de la ley de urbanismo de Aragón, aprobado por decreto legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, así como el artículo 32,b del reglamento sobre organización, planeamiento urbanístico y régimen especial de pequeños municipios, aprobado por decreto 52/20002, de 19 de febrero, del Gobierno de Aragón»*. Al mismo tiempo, se decretó una moratoria de seis meses en el otorgamiento de autorizaciones administrativas que fueran competencia del Ayuntamiento, para

todas aquellas actividades vinculadas con el juego y las apuestas, en los términos contemplados por la legislación autonómica y de acuerdo con lo previsto en los artículos 77 y 78 de la ley urbanística de Aragón.

Por último, el grupo municipal Podemos-Equo presentó el 25 de noviembre de 2020 una nueva moción en la que solicitaba que el Ayuntamiento impulsara una modificación aislada del plan general de ordenación urbana *«para frenar la expansión de los locales de juego y apuestas en la ciudad de Zaragoza, mediante la declaración de zona saturada de estos locales y el establecimiento de distancias mínimas de 1.000 m lineales y de forma perimetral, entre este tipo de establecimientos y centros educativos, zonas de afluencia infantil, adolescente o juvenil, instalaciones deportivas, centros sanitarios y culturales»*.

El grupo Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía presentó el día 26 de noviembre una transacción a la propuesta de Podemos-Equo, que este grupo aceptó y que el pleno extraordinario celebrado los días 25, 26 y 27 de ese mes aprobó por unanimidad, con el siguiente contenido:

*El pleno del Ayuntamiento de Zaragoza se compromete a impulsar una modificación parcial del PGOU para frenar la expansión de los locales de juego y apuestas en la ciudad de Zaragoza, mediante la declaración de zona saturada de estos locales y el establecimiento de distancias mínimas en metros lineales que determine la legislación estatal y autonómica, entre este tipo de establecimientos y centros educativos, zonas de afluencia infantil, adolescente o juvenil, instalaciones deportivas, centros sanitarios y culturales.*

Para cumplir este mandato, se redacta la modificación aislada 181 del plan general de ordenación urbana, donde, en atención a las necesidades funcionales de las zonas verdes públicas y los equipamientos públicos o privados al servicio de la población más vulnerable, se establecen unas distancias mínimas que permitirán que tanto ellos como los locales de juego y apuestas puedan ejercer las funciones que les corresponden sin interferirse ni causar efectos sociales nocivos.

Como se verá en los siguientes apartados de la memoria, no se tratará aquí de regular los locales de apuestas y salones de juegos, ya que esta competencia es ajena a las que poseen los ayuntamientos, sino la compatibilidad urbanística entre unos y otros usos susceptibles de instalación en la ciudad, de acuerdo con uno de los cometidos básicos del planeamiento urbanístico.

### III. EXPOSICIÓN Y JUSTIFICACIÓN DE LA ACTUACIÓN

#### III.1. LEGISLACIÓN VIGENTE

Legislación sectorial sobre juego y apuestas

El artículo 71.50 del estatuto de autonomía de Aragón atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de *«juego, apuestas y casinos, incluidas las modalidades por medios informáticos y telemáticos, cuando la actividad se desarrolle exclusivamente en Aragón»*.

En desarrollo de esta competencia, las Cortes de Aragón aprobaron la ley 2/2000, del juego, que, según su preámbulo, responde a *«la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de casinos, juegos, apuestas y combinaciones aleatorias, excepto las apuestas y loterías del Estado»*; la ley dice partir *«del hecho de considerar al juego como una realidad social lícita, al suponer una manifestación más del principio de libertad individual recogido en la Constitución de 1978»*, y por ello establece *«las reglas para la práctica de una actividad socialmente admitida, pero difícil y compleja por sus connotaciones aleatorias y su posible incidencia en conductas patológicas, lo que justifica la pormenorizada y estricta regulación del sector»*.

El artículo 11 de la ley enumera los principios rectores de la ordenación del juego por el Gobierno de Aragón, a través de un posterior decreto, y, en su apartado 2.1, indica que *tendrá en cuenta las siguientes circunstancias:*

- a) La población y extensión superficial de la ciudad para la que se insten las autorizaciones, a fin de fijar el número máximo de las mismas y el de locales para la práctica del juego.*
- b) El aforo mínimo, máximo o ambos de los locales e instalaciones destinadas al juego.*
- c) Las zonas o lugares en los que no proceda autorizar determinados juegos.*
- d) Las distancias mínimas entre locales e instalaciones dedicadas a determinadas actividades de juego.*

El artículo 15.2, señala que la práctica del juego podrá autorizarse en los siguientes locales:

- a) Casinos de juego.*
- b) Salas de bingo.*
- c) Salones de juego.*
- d) Salones recreativos.*
- e) Espacios especialmente habilitados.*
- f) Aquellos otros que reglamentariamente se determinen.*

En desarrollo de la ley 2/2000, el Gobierno de Aragón aprobó el reglamento de locales de juego, mediante decreto 39/2014, de 18 de marzo. En su título II, esta norma establece las características de los locales de juego, que satisfarán las condiciones requeridas con carácter general a los locales de pública concurrencia y, además, las específicas establecidas en los artículos 4 y siguientes del decreto para cada tipo de local, en cuanto a superficie mínima, aforo máximo, superficie destinada a bar, colocación de las máquinas y aparatos de juego, número y características de éstos, rotulación en fachada, etc. Se establece también un número máximo de locales según el número de habitantes de cada población aragonesa, y así, en la ciudad de Zaragoza, se admiten 15 salas de bingo con 6.500 plazas de aforo máximo (art. 5.1).

El artículo 4.5 determina que *«no podrán concederse nuevas autorizaciones de salón de juego a menos de 300 metros medidos desde el centro de la entrada principal de un salón de juego autorizado y siguiendo el eje vial más corto que tenga la clasificación de*

*bien de dominio público*». El 5.3, que no podrán autorizarse nuevas salas de bingo a menos de 1.000 metros de otra que estuviera autorizada o en trámite de autorización, midiéndose también la distancia entre salas desde el centro de sus entradas principales y siguiendo el eje vial más corto que tenga la clasificación de bien de dominio público.

El artículo 8.1 del decreto regula una *consulta previa de viabilidad* que cualquier interesado podrá formular ante el órgano competente en la gestión administrativa del suelo, e incluye, entre los documentos que deberá aportar para obtener esa información, un «*informe municipal sobre la viabilidad del local en relación con la situación urbanística de la zona*». Análogamente, el artículo 9.1 regula la autorización de locales de juego, que también corresponderá a la administración de la Comunidad Autónoma y requerirá que los interesados presenten, entre la documentación con la que insten el inicio del procedimiento, un «*informe municipal sobre la viabilidad del local en relación con la situación urbanística de la zona*», así como la «*licencia municipal de funcionamiento a nombre del solicitante*», obtenida de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 10, 16 y siguientes de la ley 11/2005, de 28 de diciembre, reguladora de los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón, según respuesta escrita dada en las Cortes de Aragón por la consejera de Presidencia y Relaciones Institucionales a la pregunta número 195/19-X, relativa a un local de casas de apuestas situado en la calle de Juan Carlos I, 39 (BOCA n.º 25, 15/11/2019). Téngase en cuenta que, aun atribuyendo el artículo 71.54 del estatuto de autonomía a la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma la regulación de los espectáculos y las actividades recreativas, el artículo 10.d de la ley 11/2005 reconoce como una competencia municipal...

**El establecimiento de prohibiciones, limitaciones o restricciones en zonas urbanas mediante el planeamiento urbanístico o las ordenanzas y reglamentos municipales respecto de la instalación, apertura y ampliación de licencia de los establecimientos públicos sometidos al ámbito de la presente ley, de acuerdo con lo establecido en la misma y en el resto del ordenamiento jurídico aplicable.**

Es claro, por tanto, que la regulación autonómica de los locales de juego no excluye que el planeamiento municipal pueda contener normas que impidan o condicionen la apertura de nuevos locales según su posición y la correspondiente calificación urbanística del suelo, y que la administración autonómica tendrá en cuenta esas normas al juzgar la viabilidad de cada nuevo local.

Además del decreto sobre locales de juego, el Gobierno de Aragón aprobó un reglamento sobre apuestas deportivas, de competición o de otra índole, por decreto 2/2011, de 11 de enero, en el que, según su preámbulo, se consideran «*establecimientos autorizados para la instalación de terminales de apuestas los locales de apuestas de la empresa autorizada para la organización y explotación de apuestas, las zonas de apuestas autorizadas, que podrán ser salones de juego, salas de bingo o casinos de juego, y las zonas internas de apuestas, que serán los recintos en los que se celebren acontecimientos deportivos o de competición*».

Los locales específicos de apuestas se regulan en el capítulo I de su título III. El artículo 18.1 define los locales de apuestas como «*aquellos establecimientos cuya actividad principal es la formalización de apuestas deportivas, de competición o de otra índole, a través de terminales de apuestas, que podrán consistir en terminales informáticos o en aparatos auxiliares de apuestas*». Según los apartados siguientes, estos locales han de tener una superficie construida mínima de 50 m<sup>2</sup>, no más de una terminal por cada 3 m<sup>2</sup> de superficie útil y un aforo máximo de una persona por metro cuadrado de superficie útil; podrán tener servicio de hostelería para los usuarios. El apartado 6.º añade que «*no se podrá autorizar la apertura de un local de apuestas a una distancia igual o inferior a 300 metros de otro local de apuestas autorizado, medidos siguiendo el eje vial más corto que tenga la clasificac-*



*ción de bien de dominio público»; a los efectos de planificación y ordenación del juego en Aragón, los locales de apuestas distarán, al menos, 100 metros de las zonas de apuestas o de los locales de juego con premio previamente autorizados.*

El artículo 19 del decreto regula la autorización para el funcionamiento de los locales de apuestas, que otorgará la Comunidad Autónoma, pero que deberá instarse aportando, entre otros documentos, la licencia municipal correspondiente. Como es natural, para obtenerla deberán satisfacerse todas las condiciones que imponga el planeamiento urbanístico de cada municipio.

Cuando las apuestas se realicen, mediante terminales informáticas y aparatos auxiliares, en zonas enclavadas en locales de juego o en los mismos recintos en que se celebren acontecimientos deportivos o de competición (*zona de apuestas internas*), deberán cumplirse tanto las condiciones que impone el propio decreto 2/2011 en el capítulo II de su título III como las relativas a los establecimientos en que se emplazan.

Para terminar este apartado, puede indicarse que el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Aragón ha redactado un anteproyecto de ley de modificación de la ley 2/2000, del juego, fechado el 17 de noviembre de 2020 y en el que se incluye un nuevo artículo 15.4 del siguiente tenor:

**No podrán concederse nuevas autorizaciones de apertura o de ampliación de locales de juego a 300 metros de las áreas de influencia de centros escolares y otros lugares de afluencia juvenil, tales como casas de juventud, ludotecas, centros municipales de tiempo libre y similares, medidos desde el centro de la entrada principal del establecimiento de juego autorizado y siguiendo el eje del vial más corto de dominio público.**

Si la ley llegara a promulgarse, este artículo satisfaría, aunque sólo en parte, las necesidades de regulación de la incompatibilidad de usos manifestadas en algunas de las mociones aprobadas por el pleno del Ayuntamiento de Zaragoza y citadas en el capítulo II de esta memoria. Ha de señalarse, como ya hizo el Justicia de Aragón en su *Informe especial sobre el juego y los menores en Aragón* (que se comentará con más detalle en el apartado III.2 de la memoria), la imprecisión con que el anteproyecto se refiere a las «áreas de influencia de centros escolares y otros lugares de afluencia juvenil», sin definir los conceptos de «área de influencia», «centro escolar» ni «lugar de afluencia juvenil». Según el Justicia, esta imprecisión podría suscitar importantes problemas interpretativos y complicar un eventual desarrollo reglamentario de tales conceptos; en relación con la mención a los «centros escolares», que parece la más concreta, esta institución advierte que la vaguedad del término podría «dar lugar a que se aplique esta regla de distancia a todo tipo de centros docentes (incluso de enseñanza infantil, academias de diverso signo, etc.)», y añade que la norma proyectada tampoco especifica «cómo ha de medirse la distancia a los centros escolares y a los lugares de afluencia juvenil, a diferencia de lo que sucede con el establecimiento de juego autorizado, en el que sí que se contiene una indicación al respecto (“medidos desde el centro de la entrada principal del establecimiento de juego autorizado y siguiendo el eje del vial más corto de dominio público”)».

El anteproyecto, como se ha visto, prohíbe la apertura de nuevos locales o la ampliación de los existentes cuando incumplan la distancia mínima de 300 m con respecto a centros educativos o de especial afluencia de jóvenes, pero no establece un régimen específico para los que ya existan e incumplan esa condición, que quedarían indefinidamente en situación de tolerados y sin limitaciones legales en cuanto a reformas o cambios de titularidad. Así lo confirma el primer párrafo de la nueva disposición transitoria primera, que pone bajo este mismo régimen a los locales que, aun inexistentes y ni siquiera autorizados en el momento de su entrada en vigor, tuvieran licencia urbanística y hubieran solicitado a la administración autonómica la autorización de funcionamiento:

**Los procedimientos de apertura y ampliación de locales de juego que estuvieran iniciados a la entrada en vigor de la presente ley no les será de aplicación lo dispuesto en el artículo 15.4 de la ley, siempre que el titular de local de juego hubiera solicitado ante el órgano competente de juego una autorización de funcionamiento, junto con la copia de la licencia urbanística y con la documentación exigida en el artículo 9.2, letras a) a la j) del reglamento de locales de juego, aprobado por el Decreto 39/2014, de 18 de marzo, del Gobierno de Aragón y acredite ante el citado órgano informe del técnico competente que acredite el estado de las obras.**

## Legislación urbanística

La ordenación urbanística en los municipios de la Comunidad Autónoma de Aragón se rige actualmente por el texto refundido de la ley de urbanismo de Aragón aprobado por decreto legislativo 1/2014, de 8 de julio. Su artículo 40 detalla las competencias de los planes generales de ordenación urbana, a los que corresponde la ordenación integral del territorio de uno o más municipios completos; entre ellas figura la calificación del suelo en sus tres clases de urbano, urbanizable y no urbanizable, y, como parte de esta calificación, la delimitación y regulación de los espacios libres públicos destinados a parques y áreas de ocio, expansión y recreo, y de los equipamientos públicos y privados de escala local, general y supramunicipal, así como la determinación de los usos admitidos, prohibidos o condicionados en todas las zonas delimitadas en el término municipal.

El artículo 41 concreta que, en todo el suelo urbano consolidado, el plan general ha de determinar los *«usos pormenorizados y ordenanzas de edificación para legitimar directamente la actividad de ejecución sin necesidad de planeamiento de desarrollo»*, es decir, dónde y con qué condiciones puede desarrollarse cada uso posible. Establecerá también la *«delimitación o emplazamiento de espacios verdes, libres, deportivos y de recreo, centros docentes y dotaciones o equipamientos ambientales, sanitarios, religiosos, educativos, culturales, asistenciales y demás servicios de interés social»*. Y, tanto en los terrenos ocupados por los espacios libres públicos, los equipamientos y servicios o el viario, como en el resto del suelo, donde podrán emplazarse usos residenciales, industriales o terciarios, el plan general contendrá la *«reglamentación detallada de las construcciones y los terrenos y su entorno»*.

En el suelo urbano no consolidado y en el urbanizable, los planes especiales de reforma interior y los planes parciales deberán establecer con los mismos criterios la zonificación pormenorizada de sus respectivos ámbitos y las condiciones de implantación de los usos admitidos en cada zona.

Según el artículo 32,*b*, del reglamento sobre organización, planeamiento urbanístico y régimen especial de pequeños municipios aprobado por decreto 52/2002 del Gobierno de Aragón, de 19 de febrero, el plan general establecerá en todo el suelo urbano consolidado la calificación urbanística *«mediante la fijación de intensidades y tipologías edificatorias y asimismo mediante la asignación y en su caso ponderación, de usos pormenorizados correspondientes a las diferentes zonas, definiendo de forma detallada la específica utilización de los terrenos incluidos en cada una de ellas»*; según la letra *h* del mismo artículo, le corresponde también la *«reglamentación detallada del uso pormenorizado, volumen y condiciones higiénico-sanitarias de los terrenos o construcciones, así como de las características estéticas de la ordenación de la edificación y de su entorno»*.

Por tanto, al margen de la regulación y condiciones que pudiera establecer para cada uso independiente la legislación estatal, autonómica o local de naturaleza no urbanística, en virtud de las respectivas competencias, el plan general y, en sus ámbitos, los planes especiales o parciales que lo desarrollen, deberá regular la dimensión, posición, uso pormenorizado, intensidad y condiciones de la edificación, de cada parcela donde pueda desarrollarse, atendiendo a la idoneidad de los terrenos elegidos y a la relación con otros usos que pudie-

ran coadyuvar, beneficiar, interferir o perjudicar la actividad, todo ello con el fin del mejor desarrollo de los intereses de la comunidad. Esta facultad no es otra que la de la calificación urbanística, y constituye el contenido más característico del planeamiento urbanístico.

De este modo, el plan urbanístico no regulará, por ejemplo, las condiciones intrínsecas de las viviendas protegidas, de los núcleos zoológicos o de las industrias molestas, ya que esta función corresponde a la administración de la Comunidad Autónoma; pero sí le corresponderá determinar la posición espacial de cada uno de ellos, o las relaciones mutuas que debieran establecerse, para evitar que por su proximidad o su lejanía se perjudiquen mutuamente, cumpliendo, naturalmente, las condiciones que pudiera imponer la normativa sectorial de cada uso.

Así, no sólo se admite, sino que se exige, que el planeamiento, aunque no siempre regule la naturaleza de los usos, establezca normas de compatibilidad de entre ellos. En virtud de éstas, por ejemplo, el plan general vigente en Zaragoza condiciona la implantación de actividades distintas de la vivienda en las zonas residenciales del suelo urbano consolidado de la ciudad, prohibiendo oficinas por encima de la planta primera si no tienen acceso independiente de las viviendas, o limitando a cierta pequeña superficie los hoteles y residencias comunitarias con acceso común con las viviendas: aunque no se intervenga en la regulación específica de los usos hoteleros, que es una competencia autonómica, sí se imponen normas de incompatibilidad para evitar molestias de diversa índole a quienes residan en el mismo edificio. Análogamente, se limita la superficie construida dedicada a actividades terciarias en ciertas zonas residenciales para evitar una excesiva sustitución de las viviendas por comercios y oficinas, y sin que esto suponga que se interviene en la regulación de la propia actividad terciaria. O, aunque no se regulen las condiciones específicas de determinadas actividades industriales, sí se determina en qué zonas de la ciudad no pueden establecerse por su incompatibilidad urbanística o paisajística con los usos dominantes previstos. O, en fin, dentro de las propias zonas de uso dominante industrial se prohíbe implantar equipamientos y servicios públicos característicos de las zonas residenciales, porque, aun cumpliendo todas las condiciones intrínsecas que les exige la normativa específica (las normas autonómicas sobre instalaciones deportivas, sobre espectáculos públicos, sobre instalaciones docentes, sobre actividades comerciales...), darían un servicio deficiente a sus usuarios por su posición inadecuada y contribuirían al vaciado de actividad en las áreas de vivienda donde habitaran sus usuarios.

En el caso de las actividades relacionadas con el juego y las apuestas, el plan general no podrá contradecir la normativa autonómica vigente ni regular lo que es propio de dichas actividades, pero sí podrá, y deberá, regular la relación espacial entre ellas y otras actividades posibles en el término municipal y cuya ubicación ordenada también el planeamiento, tales como las zonas de especial afluencia infantil y juvenil; corresponderá al plan evitar que, en lugar de las zonas de recreo, expansión, educación o enriquecimiento cultural que deben ser, se conviertan en lugares donde niños y jóvenes puedan adquirir hábitos perjudiciales para su desarrollo como personas.

Esta competencia del plan general, en todos los casos señalados, se ejerce mediante el establecimiento de normas de incompatibilidad de usos, que el plan vigente en Zaragoza contiene abundantemente, tanto en la regulación general de los usos en la ciudad, cuando las razones son iguales en todas sus partes por depender sólo de la naturaleza de los distintos usos, como en la de las distintas zonas del suelo urbano no consolidado o no urbanizable, cuando las razones se deben al tipo concreto de ordenación previsto en cada una.

En cualquier caso, estas condiciones han de contenerse en las normas urbanísticas, que en el suelo urbano consolidado, según el artículo 32, *b*, del reglamento de planeamiento *«contendrán la reglamentación detallada del uso pormenorizado, volumen y condiciones*

*higiénico-sanitarias de los terrenos y construcciones, así como las características estéticas de la ordenación, de la edificación y de su entorno».*

Por otra parte, el artículo 1.1.2 de las normas del plan general contempla la calificación sustantiva y la adjetiva del suelo. La primera corresponde a características básicas de los terrenos que motivan en lo esencial sus condiciones de ordenación; en el suelo urbano, son categorías sustantivas las zonas A, B, C, D, E, F, G, H y K, en sus distintos grados y subgrados, más las áreas ordenadas con planes de desarrollo; en cada una de estas zonas se establecen normas sobre usos que incluyen los dominantes, complementarios, compatibles o prohibidos, y que, aun en los admitidos, pueden imponer condiciones de diversa índole (por ejemplo, actualmente, prohibiendo la vivienda o el comercio convencional en zonas industriales como la A6). La calificación adjetiva se debe a condiciones, accidentes o elementos complementarios que se añaden al soporte territorial y matizan sus condiciones de ordenación sustantiva, en virtud de los que se superponen a la calificación sustantiva limitaciones adicionales; en el suelo urbano, constituyen categorías adjetivas las determinaciones relacionadas con la protección de elementos catalogados, con el sistema de dotaciones locales o con la particularización de usos permitidos u obligados ( $\theta$ ).

Por otra parte, se puede calificar adjetivamente el suelo reflejándolo gráficamente en los planos de ordenación, como ocurre con las limitaciones derivadas de las áreas de protección de instalaciones de la Defensa o de la protección cultural de edificios y conjuntos urbanos, o dando reglas de aplicación en las propias normas urbanísticas, como ocurre con las zonas de protección activa y pasiva del paisaje en el suelo no urbanizable.

En los suelos urbano no consolidado y urbanizable, tendrán una capacidad análoga las normas urbanísticas de los planes especiales de reforma interior y los planes parciales que determinen la ordenación pormenorizada. En efecto, el artículo 71,1 del reglamento establece que *«el plan parcial calificará todos los terrenos del sector asignando usos pormenorizados y señalando el uso característico de cada zona»*, y el 93,c, que incluirá *«normas de edificación y, en particular, [...] condiciones comunes a todas las zonas en cuanto a edificación, volumen y usos, con expresión de los permitidos, prohibidos y obligados, señalando para estos últimos las condiciones mínimas de higiene y estética, debiendo tenerse en cuenta la adaptación en lo básico al ambiente en que estuvieren situadas, y normas particulares de cada zona»*. En el desarrollo de los suelos urbanos no consolidados, los planes especiales de reforma interior tendrán competencias, condiciones y limitaciones análogas a las de los planes especiales.

### **III.2. CONVENIENCIA DE LA ACTUACIÓN**

Además de los argumentos utilizados por todos los grupos municipales en las mociones y debates plenarios que se han citado en el apartado II de esta memoria como antecedentes de la modificación 181, en los últimos años han abundado los informes de toda procedencia sobre los riesgos de la proliferación de salones de juego y locales de apuestas en determinadas posiciones urbanas. En esta memoria no se volverán a abordar las características, ni las consecuencias, o los medios de prevención y tratamiento de las ludopatías, ni la incidencia de estas adicciones en los distintos sectores de población, y en particular entre los menores, por ser ya abundantes, solventes y accesibles los documentos que lo hacen, y por exceder de lo razonable en la exposición del contenido de un instrumento de planeamiento urbanístico.

Entre estos documentos, destaca el *Informe especial sobre el juego y los menores en Aragón*, entregado por el Justicia de Aragón al presidente de las Cortes de Aragón en diciembre de 2020, donde se aborda la necesidad de una regulación eficaz del sector para garantizar la protección de los menores de edad y los grupos vulnerables. El informe cita el

estudio de la Universidad de Zaragoza *Juego de azar y apuestas en jóvenes y adolescentes en Aragón*, dirigido por la profesora Yolanda López del Hoyo (Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo, Universidad de Zaragoza, 2020), en el que se concluía, tras entrevistar a 268 estudiantes, que un 38'40% de los 49.946 jóvenes aragoneses de 14 a 17 años ha apostado alguna vez, en locales de juego o apuestas, u *on line*; el 24'7% de los jóvenes de esa edad lo hace al menos una vez al mes, el 9% una o más veces cada semana y el 2'2% todos los días, lo que supone que un 6% podría tener problemas con el juego y un 3'3% ya puede suponerse adicto.

Según el *Informe sobre el juego en Aragón* elaborado por la Comunidad Autónoma en 2020, el número de salones de juego en este territorio había crecido de 61 a 118 entre los años 2000 y 2019, mientras que las cantidades apostadas en establecimientos autorizados (salones, bingos, casinos y locales de apuestas) pasaron de 27.057.554'60 € en 2013 a 65.854.213 € en 2019, lo que supone un incremento del 143'38% en sólo seis años.

Aun reconociendo el importante (y creciente) volumen de recursos que mueve este sector empresarial, el Justicia entiende que debe primer el derecho a la salud de los ciudadanos y la obligación de proteger a los menores y otros grupos vulnerables. Hacia el final de su informe, detallaba diez conclusiones, de las que pueden entresacarse aquí las siguientes:

- A. Aunque los menores aporten directamente y mientras lo son pocas ganancias a las empresas del sector del juego de azar y las apuestas, se aprecian mecanismos de captación inicial de futura clientela desde edad muy temprana, con máquinas del tipo A en locales infantiles o mediante una publicidad muy agresiva que recurre a señuelos mediáticos vinculados a la juventud y, en especial, al deporte. Ha de evitarse el daño que esta supuesta diversión puede suponer a los menores, mediante exigencias adecuadas a las empresas del sector.
- B. No basta con apelar a términos como «juego responsable», que traslada al cliente la garantía de su propio actuar, ya que cuando se produce un vínculo patológico con los juegos de azar y apuestas se verifican consecuencias muy negativas para el menor afectado y su entorno familiar, con importantes costes en salud, educación, relaciones sociales y en ocasiones situaciones delictivas.
- C. Mecanismos como el sistema de «autoprohibidos», hoy utilizado en Aragón, se han mostrado adecuados para la protección de personas especialmente vulnerables, pero, en realidad, el sistema de identificación de los ciudadanos registrados presenta irregularidades incluso en algo tan simple como el control en la entrada de los locales, donde también debería procederse a la identificación de posibles menores.

El Justicia hacía después diez propuestas relacionadas con la mejora de la relación entre la regulación de los juegos de azar y las apuestas, y la protección de los menores y otros colectivos vulnerables, entre las que se seleccionan aquí las siguientes:

- 1.<sup>a</sup> El interés superior del menor debe llevar a que en la normativa aragonesa sobre juegos y apuestas, y en particular en la modificación de la ley 2/2000 proyectada por el Gobierno de Aragón, se recoja expresamente su régimen de protección, para evitar adicciones originadas en esta edad temprana.
- 3.<sup>a</sup> Debido a la evolución del fenómeno de las adicciones, la «Encuesta nacional sobre adicciones 2017-2024» y el III Plan de adicciones de la Comunidad Autónoma de Aragón, recogen por primera vez en su campo de actuación adicciones «comportamentales», con especial énfasis en el juego de apuestas «presencial» y *on line*, pero también de videojuegos y otras adicciones a través de las nuevas tecnologías. Ello implica que el sistema sanitario deba adaptarse a las nuevas necesidades de la población promoviendo hábitos de vida saludables y adecuando la red asistencial a la

atención de nuevas adicciones. Estos cambios hacen necesario un programa de prevención de este tipo de adicciones comportamentales en el ámbito de los menores, que, mediante una coordinación entre departamentos, se aplique en el ámbito sanitario, educativo, comunitario y familiar.

4.<sup>a</sup> Es una decisión política aceptar la existencia de actividades que aportan riqueza económica e ingresos a la administración, aunque sean más o menos dañinas para la sociedad. Pero esto exige trasladar a la sociedad el coste que supone, no solo económico, sino también social, y es preciso que el Gobierno de Aragón identifique correctamente los ingresos reales que produce el sector y el coste que supone aceptar los daños que pueda ocasionar.

6.<sup>a</sup> *«La zonificación como instrumento municipal de actuación urbanística que no conculca el derecho comunitario de libre prestación de servicios, en supuestos de intereses de especial protección, puede ser un instrumento que permita una adecuada distribución de los centros de juego en zonas de nula influencia en entornos infantiles y juveniles, evitando una aproximación precoz a dicha actividad en las especiales edades de formación de nuestros menores.»*

Lógicamente, la sexta propuesta del Justicia, que se reproduce aquí literalmente, es la que más interesa en esta modificación 181 del plan general de Zaragoza, cuyo fin es, precisamente, la intervención mediante la zonificación urbanística en la protección de los menores de edad y la distribución de los locales de juego y apuestas en lugares donde no puedan ejercer una influencia nociva sobre los niños y los jóvenes.

Según un informe firmado por la directora de servicios de Intervención y Disciplina del Ayuntamiento de Zaragoza, Concepción Rincón, el 11 de diciembre de 2019, basado a su vez en una consulta del Servicio de Autorizaciones Administrativas y Sanciones de la Dirección General del Interior y Protección Civil del Gobierno de Aragón, en la ciudad funcionaban 6 locales de apuestas, 63 salones de apuestas, 12 bingos y un casino.

En su informe de 2020, el Justicia de Aragón ha analizado las distancias a locales de juego y apuestas de los centros aragoneses de enseñanza reglada (colegios, ESO, bachillerato, formación profesional, escuelas oficiales de idiomas y centros de educación de adultos), midiéndolas *«en línea recta sobre proyección en mapa desde los salones de juego a los centros de enseñanza»*. En la ciudad de Zaragoza, ha encontrado 27 casos con menos de 100 m de distancia (3'90%), 167 entre 100 y 250 m (24'10%) y 499 con más de 250 m (72'00%); hay que tener en cuenta que las distancias se alargarán si no se miden a vuelo de pájaro, sino siguiendo los ejes de las calles de uso público por las que discurre el camino más corto entre el centro docente y el local de juego, por lo que aumentaría el número de casos a más de 250 m y disminuirían los espaciados menos de 100.

Aunque, como el propio informe del Justicia señala, son muy pocas las sanciones a locales de juego y apuestas por admisión de menores, y en las inspecciones aleatorias realizadas por la propia institución apenas se han detectado locales en cuyo interior hubiera jugadores con apariencia de menores, se han visto en las puertas de algunos grupos de menores en contacto evidente con personas que jugaban dentro. En 2019, la Asociación Aragonesa de Jugadores de Azar en Rehabilitación (AZAJER) manifestó que varios institutos de Aragón le habían comunicado que *«muchos jóvenes aprovechan la hora del recreo para probar suerte en las máquinas o esperar a que compañeros mayores de edad entren a estos locales y apuesten por ellos»* (*Heraldo de Aragón*, 24/11/2019).

### III.3. EXPERIENCIAS EN OTRAS CIUDADES Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Como consecuencia de todo lo expuesto, son ya muchas las ciudades y comunidades autónomas donde se han impuesto, por diversos medios, limitaciones a la apertura de nuevos locales de juego y apuestas, ya en el conjunto de una población, ya en la proximidad de colegios, institutos, parques y otras dotaciones frecuentadas por público infantil y juvenil.

En Castilla y León se modificaron en septiembre de 2018 los reglamentos reguladores de los casinos, del juego del bingo, de las apuestas, y de las máquinas de juego y los salones de juego, para igualar las distancias mínimas de 100 metros entre esos establecimientos y *«los accesos normales de entrada o salida a centros de educación preescolar, centros que imparten enseñanzas escolares y centros de enseñanza universitaria»*, y de 300 metros entre locales, todo ello como garantía de protección de menores y de control que evite una excesiva implantación de tales establecimientos. Estas distancias se medirán a partir *«del eje de la vía pública a la que dé frente cada una de las puertas de acceso al salón, tomando tal eje desde la perpendicular trazada desde el centro de aquellas puertas de acceso, siguiéndose luego el vial más corto que utilicen los peatones y que tenga la consideración legal de dominio público»*.

En Extremadura, el artículo 45.1 del decreto-ley 1/2019, de 5 de febrero, de medidas para el fomento del juego responsable determina que *«en ningún caso se podrán otorgar autorizaciones para instalar establecimientos específicos de juego a menor distancia de 300 metros de los accesos normales de entrada o salida a centros públicos o privados de educación preescolar y centros públicos o privados que imparten enseñanzas oficiales, tanto universitarias como no universitarias»*. El apartado 2.º del mismo artículo establece una distancia mínima de 250 metros entre establecimientos de juego, y el 3.º concreta que, en ambos casos, *«para la medición de distancias se partirá del eje de la vía pública a la que dé frente cada una de las puertas de acceso al establecimiento de juego, tomando tal eje desde la perpendicular trazada desde el centro de aquellas puertas de acceso, siguiéndose luego el vial más corto que utilicen los peatones y que tenga la consideración legal de dominio público»*. La disposición transitoria quinta exceptúa del cumplimiento de las distancias señaladas a los establecimientos de juego autorizados antes de entrar en vigor el decreto-ley 1/2019, eximidos también de cumplirlas en las sucesivas renovaciones de la autorización; tampoco serán de aplicación las distancias mínimas cuando la apertura del centro de enseñanza fuera posterior a la fecha de autorización del establecimiento de juego.

El decreto 42/2019, de 14 de mayo, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, que modificó los reglamentos de apuestas y de máquinas recreativas y juego, señaló distancias mínimas entre estos establecimientos y determinadas zonas frecuentadas por menores. Así, en el artículo 34 se introdujo un apartado 10.º con el siguiente contenido:

**No se podrá conceder autorización de funcionamiento de local específico de apuestas a locales situados a una distancia a pie o poligonal inferior a 100 metros de los accesos de entrada a centros educativos de enseñanza no universitaria, a excepción de los centros de educación de personas adultas. A estos efectos, se entiende por centros educativos de enseñanza no universitaria aquellos que imparten enseñanzas de carácter reglado y obligatorio reguladas en la Ley Orgánica 2/2006, de Educación, o normativa que la sustituya.**

El artículo 60.8 estableció la misma limitación para el emplazamiento de los salones de juego, y la disposición transitoria sexta reguló la situación de los locales y salones existentes antes de entrar en vigor el decreto 42/2019, y de los que quedaran a menos de 100 metros de centros educativos por causa de la apertura de éstos en un momento posterior a la autorización del establecimiento de juego o apuestas y de la aprobación del decreto:

**Las autorizaciones de funcionamiento de salones de juego que caduquen y las de locales específicos de apuestas que se extingan tras la entrada en vigor de este decreto, y que en el momento de la solicitud de renovación o de nueva autorización respectivamente, no cumplan**

con el requisito de la distancia mínima a centros de enseñanza no universitaria, podrán obtener, siempre y cuando cumplan con el resto de los requisitos establecidos reglamentariamente, la renovación de la autorización o la autorización de funcionamiento, cuya vigencia finalizará, en cualquier caso, a los diez años desde la fecha de entrada en vigor de este decreto.

Cuando la apertura del centro de enseñanza sea posterior a la entrada en vigor de este decreto, el salón de juego o local de apuestas dispondrá de un máximo de diez años desde dicha apertura para el cumplimiento de la distancia mínima establecida.

A las solicitudes de autorización de funcionamiento de salones de juego y locales específicos de apuestas presentadas con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de este decreto y que a esa fecha se encuentren en trámite, no les será exigible el cumplimiento del requisito de la distancia mínima a centros de enseñanza no universitaria. Una vez concedida la autorización de funcionamiento, le será de aplicación el régimen de transitoriedad previsto en esta disposición.

En Baleares, el artículo 8.1 del reglamento de salones de juego aprobado por decreto 42/2019, de 24 de mayo, establece que *«en ningún caso se puede autorizar la instalación de salones de juego en una zona inferior a cien metros, medidos radialmente desde el límite más cercano a la edificación de los centros que imparten enseñanza a las personas menores de edad, zonas de ocio infantil y centros permanentes de atención a las personas menores de edad»*; a estos efectos, se considerarán *centros que imparten enseñanza a las personas menores de edad* los centros autorizados de enseñanza de menores de acuerdo con la normativa sectorial educativa; se entenderá por *zonas de ocio infantil* las zonas recreativas infantiles ubicadas en parques públicos y zonas deportivas destinadas a la infancia y juventud calificadas en el planeamiento municipal, y por *centros permanentes de atención a las personas menores de edad* todos aquellos centros incluidos en la ley 9/2019, de 19 de febrero, de la atención y los derechos de la infancia y la adolescencia de las Islas Baleares. Entre locales, el artículo 18.3 impone una distancia mínima de 500 metros en Palma y de 250 en el resto de municipios. Según el apartado 4.º siguiente, estas limitaciones se acreditarán mediante un certificado técnico que acredite que hay una distancia mayor a la exigida, medida radialmente, entre la puerta principal de entrada al nuevo salón de juego y el límite más cercano a la edificación de la dotación sensible o la puerta equivalente de un salón preexistente. El artículo 19 («Vigencia y renovación de la autorización de instalación de salones de juego») determina en su apartado 2.º que las limitaciones contenidas en los apartados 1.º y 3.º del artículo 8 no se aplicarán en la renovación de autorizaciones de salones de juego o la renovación y conversión de salones mixtos de juego concedidas antes de adquirir vigencia el decreto, y a las que no se exigía cumplirlas.

En la Comunidad Valenciana se ha aprobado recientemente la ley 1/2020, de 11 de junio, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía, cuyo artículo 45 («Establecimientos de juego») contiene severas limitaciones a la ubicación de los locales de juego:

5. Los establecimientos que correspondan a las modalidades mencionadas en los apartados c y e del punto 3 de este artículo [salones de juegos y locales específicos de apuestas] no pueden situarse a una distancia inferior a 850 metros de centro educativo acreditado por la *conselleria* competente en materia de educación para impartir educación secundaria obligatoria, bachillerato, ciclo de formación profesional básica y enseñanzas artísticas profesionales. Esta restricción de distancia no se aplica a los establecimientos de juego situados fuera de suelo residencial.
6. Los establecimientos que correspondan a las modalidades mencionadas en los apartados b, c y e [salas de bingo, salones de juegos y locales específicos de apuestas] del punto 3 de este artículo no pueden situarse a una distancia inferior a 500 metros de otro establecimiento que pertenece a alguna de las modalidades mencionadas en los apartados b, c y e del punto 3 de este artículo.
7. Se deben determinar reglamentariamente la regulación de horarios de apertura y cierre, las condiciones de funcionamiento de los establecimientos y las prohibiciones de acceso.



Las distancias a que se refieren los apartados 5 y 6 de este artículo se deben medir tomando como referencia las puertas de acceso del establecimiento de juego y siguiendo el vial que tenga consideración legal de dominio público más corto que utilicen los y las peatones. La concreción técnica para la medición de estas distancias se debe determinar reglamentariamente.

8. Los establecimientos que correspondan a las modalidades mencionadas en los apartados c y e del punto 3 de este artículo [salones de juegos y locales específicos de apuestas] no pueden situarse en espacios vulnerables, así delimitados de acuerdo con la aplicación del artículo 25 de la ley de servicios sociales inclusivos, en los términos en que establece su desarrollo reglamentario.

La exposición de motivos de la ley justifica del siguiente modo las distancias impuestas a los locales de juego y apuestas:

El establecimiento de esta medida viene motivado por la necesidad de reducir la exposición de las personas menores de edad –en particular, adolescentes– a la oferta de juego –especialmente, las apuestas deportivas– en sus itinerarios diarios de asistencia a los centros educativos, y con ello la normalización de estos establecimientos como lugares de ocio en su modelo de ocio grupal. Cabe señalar que es habitual que los salones de juego cuenten con una zona dedicada a la práctica de las apuestas deportivas. Las investigaciones reseñadas en la parte I de esta exposición de motivos señalan la sobreexposición de las personas adolescentes y jóvenes vinculada a la proliferación de salones de juego y locales específicos de apuestas en el tejido urbano, en interacción sinérgica con la publicidad del juego en los medios de comunicación, eventos deportivos y medios electrónicos, como factores de riesgo para el desarrollo de conductas adictivas asociadas al juego, especialmente en la adolescencia, dada la vulnerabilidad psicológica de las personas en esta fase de la vida. [...]

Por otra parte, también se establecen distancias mínimas de 500 metros entre establecimientos de bingo, salones de juego y casas de apuestas con el objetivo de reducir la concentración espacial de los establecimientos de juego en enclaves urbanos con el fin reducir el riesgo de sobreexposición de la población al juego en su entorno cotidiano y promover un desarrollo equilibrado, sostenible y saludable del entorno urbano y las actividades socioeconómicas.

En su disposición transitoria segunda, la ley determina que...

Las autorizaciones concedidas con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley mantienen la vigencia por el período para el cual fueran concedidas. La posible renovación o prórroga de estas autorizaciones posterior a la entrada en vigor de esta ley se someterá al cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley y en las normas de desarrollo, no obstante no les será de aplicación el requisito de distancia entre establecimientos de juego, regulado en el apartado 6 del artículo 45 de esta ley.

Esto significa que los establecimientos preexistentes de juego y apuestas que incumplan la nueva distancia a centros educativos deberán cambiar de emplazamiento cuando se renueven sus autorizaciones, lo que ocurrirá al cabo de diez años desde su obtención o última renovación; en este caso, la transitoria décima, que suspende nuevas autorizaciones de establecimientos de juego durante un máximo de cinco años desde la entrada en vigor de la ley, exceptúa a los establecimientos sustitutivos de dicha suspensión. Por el contrario, la nueva distancia entre locales de juego no se aplicará a la renovación de autorizaciones en locales que no la cumplieran y se hubieran autorizado antes de entrar en vigor la ley. «De esta manera -dice la exposición de motivos- se posibilita la renovación de autorizaciones de los establecimientos de juego y la continuidad de su actividad».

En Murcia (la comunidad autónoma española con más salas de juego por habitante), se proyecta dictar un decreto de modificación de los reglamentos de máquinas recreativas y de azar, del juego del bingo y de apuestas, que establezca la distancia mínima de 500 metros con respecto a centros educativos de menores, y aumente las distancias mínimas entre establecimientos.

En otros casos, han sido los ayuntamientos, mediante modificaciones de sus planes generales o planes especiales sectoriales los que han impuesto distancias mínimas entre los locales de juegos, o entre éstos y determinados centros de particular afluencia infantil y juvenil, en atención a la protección de sus usuarios.

El 19 de diciembre de 2019, el pleno del Ayuntamiento de Sevilla acordó suspender por un año las licencias para la apertura o ampliación de salones de juegos y apuestas e iniciar un procedimiento de modificación puntual del plan general de ordenación urbana, después de que los servicios jurídicos de la Gerencia de Urbanismo informaran que, en atención a razones de interés general y por medio de la regulación de usos en el planeamiento urbanístico, el municipio tenía competencia para introducir restricciones que evitaran la cercanía a los centros educativos y deportivos a los que asistieran menores, la concentración de estos negocios en ciertas calles o zonas de la ciudad, y su acumulación en los barrios más populares.

El 16 de enero de 2020, el Ayuntamiento pleno de Córdoba suspendió durante un año las licencias para la implantación de nuevos locales de juego para estudiar, mientras tanto, la modificación del artículo 12.4.8 de las normas de su plan general y otras normas concordantes, con objeto de evitar su proliferación y su instalación cerca de colegios, centros de salud y jardines.

En el mismo mes, se aprobó una moción parecida en Palencia, donde se acordó prohibir los locales de juegos y apuestas a menos de 500 metros de centros educativos, instalaciones deportivas, bibliotecas públicas, salas de estudio, aularios, parques infantiles y otros locales de juego autorizados.

El 11 de febrero de 2020, la Comunidad de Madrid aprobó definitivamente la modificación puntual número 14 del plan general de ordenación urbana de Getafe, por la que, en todas las zonas residenciales de la ciudad, *«la distancia entre locales de juegos recreativos y de azar y cualquier parcela o local que acoja actividades para menores de edad, como centros de enseñanza, parques y zonas verdes estanciales, centros cívicos, gimnasios, etc., tendrá que ser superior a 250 metros»* (art. 202.3 NN.UU.); además, dichos locales *«deberán estar claramente identificados, no pudiendo mostrar su actividad en la vía pública ni hacer publicidad de ella, quedando prohibido cualquier reclamo publicitario como escaparates, carteles, anuncios o proyecciones audiovisuales»* (art. 202.4).

En septiembre de 2020 se aprobó definitivamente una modificación de los artículos 3.4.11 (*«Definición y categorías de los servicios terciarios recreativos»*) y 3.4.20 (*«Condiciones de implantación del uso comercial»*) de las normas urbanísticas del plan general de Cádiz, con propósito parecido. Por un lado, se excluyeron de los servicios terciarios recreativos *«las salas de reunión que albergan actividades relacionadas con el juego de azar»*, entendiéndose como tales *«aquellos locales, recintos o instalaciones de pública concurrencia que se destinen a la práctica de juegos de suerte, envite y azar, consistentes en concurrir, arriesgar o apostar cantidades de dinero u objetos susceptibles de evaluación económica, con el fin de obtener un premio en metálico o, en su caso, en especie, y sin que el resultado del juego dependa de la habilidad o destreza de la persona jugadora, sino exclusivamente del azar o de la suerte»*. Por otro lado, se añadió a las condiciones del uso comercial un apartado por el que...

**[...] tanto en edificios de uso exclusivo como en edificios de uso compartido la implantación de establecimientos de juego solamente se podrá situar en las zonas de uso global «residencia y equipamiento», si están a más de 500 metros de distancia de los accesos normales de entrada o salida a las parcelas destinadas a usos de equipamiento escolar, deportivo o socio-cultural.**

Según declaró el concejal de Urbanismo a la prensa, la distancia se calculó para «*que no se instalen en las barriadas populares y obreras, donde reside la población más vulnerable y a la que pretendemos proteger. La norma les obliga a instalarse en la periferia de la ciudad, lejos de los núcleos poblacionales*» (*Diario Bahía de Cádiz*, 17/11/2020).

El 9 de octubre de 2020, el pleno municipal de Segovia acordó...

**Impulsar, antes de que finalice el primer trimestre del 2021, una modificación de los instrumentos de planeamiento que sean necesarios para establecer limitaciones a las aperturas de locales de juegos de azar y apuestas en nuestra ciudad, estudiando para ello dos vías:**

- a) **Establecer un mínimo de 500 metros de distancia lineal de las parcelas dedicadas a usos como casas de apuestas, salones de juego o similares con respecto a parques y zonas verdes, así como a otros espacios de titularidad pública o privada de usos destinados al ocio infantil y juvenil, deportivo, educación no formal, sanitario, sociosanitario, social, asistencial o cultural.**
- b) **Modificar las compatibilidades de usos del suelo para evitar la implantación de locales de apuestas en zonas residenciales, estudiando así mismo establecer distancias mínimas entre los propios establecimientos y otros usos del suelo para evitar su excesiva concentración y garantizar su distanciamiento.**

El Ayuntamiento de Barcelona aprobó inicialmente en diciembre de 2020 un *plan especial urbanístico de usos* que prohibió nuevos locales de juegos de azar y de apuestas a menos de 800 metros de todo tipo de centros educativos (desde guarderías a universidades) y a menos de 450 metros de bibliotecas, servicios sociales, centros cívicos, casales de juventud y de barrio, centros del Servicio de Ocupación de Cataluña y centros de salud; para la ampliación de locales existentes o la sustitución de los que cierren deberán cumplirse las mismas distancias. Con este motivo, la alcaldesa de la ciudad manifestó «*que no puede regular el juego, pero que el Consistorio sí tiene competencias urbanísticas*» que le permiten establecer normas de compatibilidad de usos (*El País*, edición «Cataluña», 17/12/2020). La Generalidad de Cataluña entendió también en este procedimiento que los ayuntamientos tienen facultad para establecer normas urbanísticas que limiten la instalación de locales de juego y apuestas, aunque corresponda a la administración autonómica autorizar su funcionamiento, teniendo en cuenta dichas normas.

Y, por poner un último ejemplo, la Comisión de Urbanismo del Ayuntamiento de Pamplona inició el 20 de enero de 2021 un proceso de debate sobre la modificación del artículo 28 de las normas de su plan municipal (equivalente en Navarra al plan general de ordenación urbana), sobre casas de apuestas, locales de juego, bingos y casinos, a fin de añadir un nuevo apartado 21 en el que se señale que esos locales «*deberán mantener una distancia mínima de 400 metros respecto a centros educativos, culturales, sanitarios, deportivos y recreativos. Esa distancia mínima se mantendrá también entre los propios locales de apuestas, juego con dinero, bingos y/o casinos*»; se especifica que «*la medición [...] se realizará mediante la línea quebrada mínima resultante de unir los dos puntos de fachada más próximos entre el local y cualquier de las dotaciones citadas, a través del espacio de uso público*».

En Aragón, el Consejo de la Comarca de Ribagorza, en sesión de 28 de noviembre de 2020, aprobó una moción institucional con diversas recomendaciones a los municipios sobre la prevención de la ludopatía, entre las que figuraba la de estudiar «*la revisión de las ordenanzas o del PGOU para introducir limitaciones urbanísticas a la implantación de locales de apuestas en las inmediaciones de espacios frecuentados por la infancia, la adolescencia y la juventud, como los centros educativos, culturales, deportivos o juveniles*».

En la ciudad de Teruel, el Ayuntamiento pleno acordó el 1 de abril de 2019, a propuesta del grupo municipal Ganar Teruel y por 18 votos a favor y dos abstenciones, una serie de medidas de prevención de la ludopatía cuyo punto cuarto determinaba que «*el Ayun-*

*tamiento trabajará en una ordenanza para limitar la implantación de locales de apuestas en las inmediaciones de espacios frecuentados por la infancia, la adolescencia y la juventud, como los centros educativos, culturales, deportivos o juveniles».*

Pero es en la ciudad de Huesca donde las medidas urbanísticas se han aplicado con mayor rigor y desde hace más tiempo, ya que su plan general de ordenación urbana prohíbe desde 2003 la apertura de *salones recreativos* (uso terciario, clase ocio: espectáculos y recreativo, categoría segunda: salas de reunión, grupo VII) en la proximidad de instalaciones frecuentadas por menores, mediante una norma con la siguiente redacción:

**Para los [establecimientos] del grupo VII, [se prohíbe] en un radio de 350 metros en donde se halle ubicado un centro educativo, juvenil, deportivo o escolar, tanto de carácter público como privado. El punto que servirá de centro a la circunferencia del radio mencionado se situará en cualquiera de los puntos de los equipamientos juveniles antedichos, tomándose como punto céntrico de la circunferencia el más próximo al lugar donde se pretende ubicar la instalación. Como excepción dentro de este grupo, se considera que no deben cumplir dicha distancia los juegos de habilidad deportiva como el ping-pong, billar, futbolines y bole-ras.**

Recientemente, esta norma motivó una controversia sobre la posible vulneración por este tipo de regulaciones del derecho empresarial a la libre competencia, apoyada en el artículo 5 de la ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de unidad del mercado, del siguiente tenor:

- 1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.**
- 2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.**

El 18 de diciembre de 2019, el Servicio de Defensa de la Competencia adscrito a la Dirección General de Economía del Gobierno de Aragón (Departamento de Economía, Planificación y Empleo) requirió al Ayuntamiento de Huesca información y documentación sobre la restricción de la apertura de casas de apuestas en esa ciudad, el instrumento jurídico que la establecía y sus fundamentos, la situación actual de esos establecimientos y la posibilidad de apertura de otros nuevos, todo ello *«por si tales actuaciones pudieran vulnerar alguno de los pilares básicos en los que se sustenta el derecho de la competencia»*. Posteriormente, el Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón realizó un informe no vinculante, de 21 de febrero de 2020, en el que valoró en los siguientes términos la legitimidad de las restricciones impuestas por el Ayuntamiento de Huesca:

- Aunque las casas de apuestas constituyen una actividad legal, puede justificarse su limitación porque la competencia *«no es el derecho más importante que hay que proteger de todos los que conforman nuestro ordenamiento jurídico»*; no obstante, la restricción de la libertad de empresa y la imposición de *barreras de entrada* en el mercado han de estar perfectamente motivadas jurídicamente.
- «Principios tales como la protección de la infancia, la adolescencia o la salud (física y mental), pueden hacer que la existencia de una práctica, en principio, prohibida, pueda ser aceptada desde parámetros competitivos. En este sentido, la ley 12/2001, de 2 de julio, de la infancia y la adolescencia en Aragón, es prueba de lo que decimos. El capítulo V de la ley lleva por rúbrica “Del derecho a disfrutar de entornos saludables y la adecuada distribución del espacio urbano”. En*

*particular, su artículo 40.1 b), prohíbe la admisión de niños y adolescentes a locales de bingo, casinos, locales de juego, envite, azar y de máquinas de juego con premios en metálico».*

- C) La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea reconoce que una reserva de actividad en el sector del juego implica una restricción a las libertades fundamentales, lo que no obsta que puedan admitirse cuando respondan a razones de orden público, seguridad o salud públicas, o a una «razón imperiosa de interés general» como la protección de los consumidores, la lucha contra el fraude, la prevención de la incitación al gasto excesivo en juego y la prevención de la aparición de perturbaciones en el orden social en general (véase la sentencia del TJUE 9/9/2010, asunto Ernst Engelmann, apartado 47).
- D) Además, dichas restricciones han de respetar el principio de proporcionalidad y adecuarse al fin perseguido, sin ir más allá de lo necesario para conseguirlo. También deben intervenir en las actividades del juego «de modo coherente y sistemático» (sentencia TJUE 6/11/2003, Gambelli, apartado 67), lo que supone que, si una restricción pretende reducir las oportunidades de juego y limitar este ámbito, debe contener los mecanismos apropiados para ello (sentencia TJUE 6/3/2007, Placani, apartado 53).
- E) Por último, y ya en relación con la norma oscense, se advertía que «*el límite espacial de los 350 metros, es un límite aleatorio. Este TDCA quiere constatar cómo en una ciudad como Huesca, ese límite no deja de suponer que no puedan instalarse nuevas casas de apuestas. 350 metros en que no exista un colegio (público o privado) o un gimnasio, hace hartamente complicado una nueva instalación de juego. Y 350 metros, en sentido distinto al anterior, tampoco puede llegar a ser un impedimento de tal calibre que haga desistir a un adolescente de acudir a una casa de apuestas*».

En definitiva, el Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón consideraba «*adecuada al derecho de la libre competencia la normativa sobre casas de apuestas establecida por el Ayuntamiento de Huesca*».

\* \* \*

Como conclusión de este apartado de la memoria, puede señalarse el variado catálogo de instalaciones sensibles que consideran las distintas normas autonómicas y municipales sobre juego y protección de menores. Todas las que se han expuesto en este apartado establecen distancias de los establecimientos de juego y apuestas a los centros de enseñanza reglada con alumnos menores de edad, públicos o privados; algunas detallan dentro de estos centros los destinados a educación infantil, primaria, ESO, bachillerato, formación profesional básica o enseñanzas artísticas profesionales, aparte (no siempre) de la educación preescolar. Hay menos unanimidad con respecto a la educación universitaria, que incluyen expresamente las comunidades autónomas de Castilla y León y de Extremadura y el Ayuntamiento de Barcelona, mientras que en Madrid, Valencia o Murcia se excluye también expresamente. Suelen establecerse las mismas distancias con respecto a las zonas de ocio infantil, citándose habitualmente los parques o las zonas verdes «estanciales», y en bastantes ocasiones, a los equipamientos deportivos y los centros cívicos o socioculturales; con menor frecuencia, se citan los equipamientos sanitarios, centros de atención a menores, casas de juventud, bibliotecas públicas, salas de estudio, aularios, establecimientos de educación no reglada o de adultos, etc.

Hay también mucha variedad en las distancias impuestas entre los establecimientos de juego y apuestas y las dotaciones sensibles, señalándose en las normas vigentes o proyectadas mínimos de 100 metros (Castilla y León, Madrid, Baleares), 250 (Getafe), 300

(Extremadura, Aragón), 350 (Huesca), 400 (Pamplona), 450 (Barcelona, para bibliotecas, servicios sociales, centros cívicos, casales de juventud y de barrio, centros del SOC y centros de salud), 500 (Murcia, Cádiz, Córdoba, Segovia), 800 (Barcelona, para centros educativos) y 850 metros (Valencia).

Tampoco es igual la forma de medir las distancias, pudiendo distinguirse dos tipos básicos dentro de los que sólo hay variaciones de detalle sin mayor interés: en algunas normas, se fija un radio en torno al establecimiento sensible, que genera un polígono dentro del que no puede abrirse ningún nuevo local de juego o apuestas; en otras, la separación exigida se determina como una distancia mínima medida sobre los ejes de las calles abiertas a la circulación pública a pie que supongan el recorrido más corto entre ambas posiciones.

Por fin, se regulan también de distinto modo los regímenes transitorios de la norma, aunque muchas veces ni siquiera se contemplan. Varias de las que lo hacen, determinan que los establecimientos de juego y apuestas que se hayan autorizado antes de estar vigente la regulación de distancias mínimas y no la cumplan tendrán prohibida la ampliación y, en algunos casos, otras mejoras. La ley valenciana 1/2020 obliga a cumplir las nuevas distancias a centros docentes cuando se renueven las autorizaciones de funcionamiento de los establecimientos de juego, con el consiguiente desplazamiento de éstos. Con efectos no muy distintos, el decreto 42/2019 del Gobierno de la Comunidad de Madrid da al local de juego que no cumpla la nueva distancia mínima un plazo de 10 años a partir de su entrada en vigor (es decir, hasta 2029) para trasladarse a otro lugar. En Extremadura y en Baleares, al contrario, se exime de cumplir las distancias fijadas por sus respectivas normas tanto a los establecimientos ya autorizados como, indefinidamente, a las posteriores renovaciones de su autorización.

De las normas estudiadas, sólo los decretos madrileño y extremeño citados tienen en cuenta que, después de autorizado un establecimiento de juego que no incumpla distancias mínimas, puede instalarse una actividad educativa (la única considerada en estas normas) que provoque una incompatibilidad sobrevenida. En Madrid, se da al establecimiento de juego y apuestas un plazo máximo de 10 años, contados desde la apertura del centro de enseñanza, para que se traslade a otra ubicación. En Extremadura, se exime de cumplir la distancia mínima a los locales de juego y apuestas que estén en esa situación e, indefinidamente, a las futuras renovaciones de sus autorizaciones.

#### **III.4. EXPOSICIÓN DE LA ACTUACIÓN**

Como se ha explicado en los apartados que anteceden, el objeto de la modificación 181 es incorporar al plan general de ordenación urbana normas que garanticen la adecuada relación entre las dotaciones públicas que contempla y los usos relacionados con los juegos de azar y las apuestas por dinero, ya que numerosos estudios realizados hasta la fecha acreditan que estas actividades pueden tener efectos desfavorables sobre el desarrollo psicológico de los menores de edad que frecuentan las zonas verdes y determinados equipamientos, especialmente vulnerables, sobre todo, en su adolescencia. Para limitar el riesgo de desarrollo de conductas adictivas, se considera preciso interponer unas distancias mínimas que reduzcan la exposición de niños y jóvenes a la oferta de juegos y apuestas, dificulten que los frecuenten durante los recreos, su tiempo libre o en el camino entre sus casas y las dotaciones que frecuentan, y mitiguen la posible consideración del juego de azar y las apuestas como prácticas omnipresentes, inofensivas y aceptadas sin prevenciones.

No se trata aquí de establecer limitaciones intrínsecamente relacionadas con los locales de juego y de apuestas, sino de garantizar la compatibilidad y el buen funcionamiento del conjunto de los usos que ordenan el propio plan general y sus instrumentos de desarrollo, lo que pertenece a la esfera de las competencias exclusivas de los municipios relaciona-

das con la ordenación urbanística. Con la regulación que se propone no se prejuzga, limita o interfiere la competencia autonómica para la regulación del juego y las apuestas; no se determina cómo y por qué procedimiento han de establecerse estas actividades o bajo que régimen deben funcionar, y en modo alguno se limita el número de establecimientos en la ciudad, sino que se pretende, únicamente, armonizar el extenso y complejo conjunto de los usos contemplados por el planeamiento para que no colisionen entre sí ni se produzcan efectos desfavorables por una inapropiada relación mutua.

Para ello, se recurre a una calificación adjetiva regulada directamente en las normas urbanísticas y no grafiada en los planos de ordenación, por la abundancia, dispersión e imprevisibilidad de los elementos que determinarán su aplicación; se sigue así el ejemplo de las limitaciones producidas por la protección del paisaje, de los entornos de bienes de interés cultural o de ciertas infraestructuras territoriales.

Esa calificación supone la determinación de distancias mínimas entre los nuevos locales de juego y apuestas y las dotaciones citadas. Se ha intentado armonizar la norma con el artículo que el anteproyecto de ley del Gobierno de Aragón para la modificación de la del juego dedica a la distancia mínima entre los locales de juego y los *lugares de afluencia juvenil*, entendiendo que el Ayuntamiento es competente para regular la compatibilidad e incompatibilidad de usos por razones urbanísticas, pero debe satisfacer las normas análogas que establezca una administración competente por razones no urbanísticas.

Por este motivo se ha elegido una distancia mínima de 300 metros entre los locales de juego o apuestas y las dotaciones sensibles; no obstante, se ha establecido un criterio específicamente urbanístico para su medición, dando por hecho que, con independencia de éste, la Comunidad Autónoma exigirá también el cumplimiento de la distancia determinada por la legislación sectorial que regula la propia actividad de juego y apuestas. En el plan, que en rigor regula la adecuada inserción urbana de ciertas dotaciones públicas sensibles, se ha preferido remitir a éstas el procedimiento de medición y delimitar a su alrededor ámbitos de influencia con unas características geométricas dependientes de sus características intrínsecas y no de los múltiples recorridos posibles entre ellas y los locales. Cuando procede, se ha sustituido la referencia al *dominio público* de los viales por otra a su *uso público*, ya que la cuestión no radica en la titularidad registral del suelo viario, sino en el hecho de que un niño o un joven pueda o no recorrerlo.

Por fin, se ha considerado necesario profundizar en la definición de los *centros escolares y otros lugares de afluencia juvenil*.

En primer lugar, se ha intentado precisar cuáles son estos lugares de especial afluencia juvenil de acuerdo con los criterios de definición de los usos de dotación en el plan general de Zaragoza, y, en segundo, se ha distinguido entre parcelas cuya calificación urbanística les atribuye ese uso, que deberán considerarse aunque todavía no estén edificadas, y edificios o locales que alberguen dotaciones similares y se emplacen en parcelas con calificación distinta de la de equipamiento, pero donde este uso se admita como complementario o compatible.

Conforme a la moción aprobada por el pleno del Ayuntamiento de Zaragoza en noviembre de 2020, se ha considerado que las parcelas que por su calificación urbanística requieren alejamiento de los locales de juego y apuestas son las destinadas por el planeamiento a parques, zonas de juegos infantiles y equipamientos de enseñanza, deportivos, culturales y asistenciales cuyos usuarios puedan ser menores de edad. En los equipamientos de enseñanza, que incluyen los centros docentes, las residencias de estudiantes y otras instalaciones así consideradas por el artículo 2.7.13,2 se aplica la restricción en todos sus niveles, desde el preescolar al universitario. En los demás equipamientos, se excluyen aquellas parcelas ya construidas por completo que, aun no obligando a ello el planeamiento, se dirigen

sólo a usuarios adultos, así como las instalaciones deportivas destinadas exclusivamente a la competición profesional con presencia de espectadores, en las que regirá lo dispuesto por la legislación sobre juego y apuestas.

En cuanto a los edificios y locales construidos en parcelas con calificación distinta de la de equipamiento, se cree oportuna una mayor contención, que evite que cualquier actividad susceptible de atraer menores, emplazada en cualquier local de la ciudad, haya de generar a su alrededor una incompatibilidad de uso que de hecho podría ser incontrolable. Por ese motivo, el impreciso catálogo de actividades señalado por el anteproyecto de ley del Gobierno de Aragón se concreta, de acuerdo con el plan general de Zaragoza, en centros de enseñanza reglada, independientemente de su nivel y su titularidad pública o privada, y en los destinos contemplados por el anteproyecto cuando sean públicos (casas de juventud, ludotecas, centros cívicos, centros municipales de tiempo libre y similares, añadiéndoles expresamente los centros de atención a menores). Naturalmente, esta precisión puramente urbanística no obsta que la administración de la Comunidad Autónoma, en aplicación de la legislación sobre locales de juego y apuestas, pueda denegar las autorizaciones que estime procedentes aunque no estén en los supuestos concretados por el plan general.

Por último, se prevé que el Ayuntamiento pueda aplicar la misma distancia mínima en instalaciones públicas o privadas que por su magnitud o características de uso puedan perjudicar también a la salud mental de los niños y jóvenes que las frecuenten. En este caso, la denegación de la autorización motivará suficientemente esta circunstancia.

Los locales de juego y apuestas existentes y debidamente autorizados que se encuentren a menor distancia de la exigida a los nuevos establecimientos, se considerarán usos disconformes con el plan, dentro de la categoría de tolerados restringidos, regulada por el artículo 2.7.18 de las normas. La diferencia entre esta categoría y la de los usos tolerados radica en que en estos últimos se admite la ampliación, modificación y reforma de las instalaciones, siempre que se ajusten a los límites de aprovechamiento, y en los restringidos se puede mantener la actividad, pero no realizar obras de ampliación o modernización.

Se ha contemplado también el caso de los locales de juegos y apuestas que queden a menos distancia del mínimo fijado como consecuencia del establecimiento de una nueva dotación sensible después de la entrada en vigor de esta modificación del plan general y de la autorización del propio local. Aunque el número de incumplimientos sobrevenidos estará muy limitado por considerarse en las autorizaciones de nuevos locales de juego distancias mínimas con respecto a las parcelas de dotación calificadas aunque aún no estén construidas, es probable que se produzcan en algunas ocasiones. En estos casos, la necesaria protección de los menores aconseja que se respete también la distancia mínima, por las mismas razones de interés público que la justifican en el caso general; para compatibilizar todos los intereses concurrentes, se ha previsto, por un lado, que en el trámite de planeamiento o de autorización de la actividad mediante el que se instaure el nuevo uso se justifique su procedencia en relación con dicho interés público, y, por otro, que si el Ayuntamiento, según su criterio discrecional, estima motivadamente que ese interés público existe y la dotación sensible puede implantarse, los locales de juego situados a menos de 300 m queden en situación de usos tolerados restringidos.

Las limitaciones descritas hasta ahora pertenecen al grupo de los usos terciarios recreativos, subgrupo «salas de esparcimiento», regulado por el artículo 2.7.11,1 de las normas del plan general, que desde la aprobación definitiva de la revisión de 2001 tiene el siguiente contenido:

**Uso productivo con acceso al público donde se realizan actividades de esparcimiento y relación social a las que no cabe, razonablemente, atribuir valores culturales. Se incluye la exhi-**



bición de espectáculos que, por carecer de estos valores, no son admitidos en el uso denominado «equipamiento de espectáculos».

Comprende los casinos de juego, salas de bingo, salones recreativos, de baile, discotecas, salas de fiesta, peep-show y salas de espectáculos sicalípticos. No se incluyen las salas de exposiciones, audiciones y conferencias, los teatros y los cinematógrafos, que forman parte de los equipamientos culturales y de espectáculos.

La regulación de estos usos está contenida en los artículos 2.6.8 («Condiciones generales del uso terciario»), 2.6.10 («Condiciones del uso terciario en la Ciudad Histórica») y 2.6.11 («Limitaciones por la concentración de usos del mismo tipo») de las normas del plan general. En su redacción actual, el artículo 2.6.8 sólo se refiere a las grandes superficies comerciales en su apartado 1.º y a los centros integrados de comercio y servicios, centros comerciales y almacenes comerciales en el 2.º:

1. La implantación de grandes superficies comerciales, entendiéndose por tales aquellos establecimientos cuya superficie de venta sea superior a 2.000 m<sup>2</sup>, se regirá por lo dispuesto en el plan general para el equipamiento comercial de Aragón.
2. Cuando no esté expresamente prevista por el planeamiento vigente, la implantación de centros integrados de comercio y servicios, centros comerciales y almacenes comerciales sobre parcelas de más de 2.000 m<sup>2</sup> o con superficie total construida superior a 4.000 m<sup>2</sup>, precisará la previa aprobación de un plan especial, mediante el que se establecerán las condiciones de ordenación, accesibilidad, estacionamiento, carga y descarga, y localización de los usos o actividades propuestas, sin perjuicio de las determinaciones que la administración de la Comunidad Autónoma refleje en el plan general para el equipamiento comercial.

En todo caso son usos compatibles los usos de zonas verdes y espacios libres, así como los de equipamientos y servicios públicos.

El artículo 2.6.10, limita la superficie edificada que podrá destinarse a usos terciarios (entre los que se incluyen expresamente las salas de juegos de azar) en todo el suelo calificado como zona B dentro de las áreas de referencia 1, 4 y 5. El 2.6.11 tiene el siguiente contenido:

Para los usos de espectáculos y salas de reunión incluidos como compatibles en las zonas del suelo urbano, se tendrán en cuenta las ordenanzas y disposiciones municipales específicas para evaluar las molestias derivadas de la actividad, los incrementos de las molestias para el vecindario y para la correcta función y seguridad de las vías públicas que pudieran derivarse de la excesiva proximidad o concentración en el espacio de este tipo de usos, como es el caso de discotecas, bares, bingos y análogos.

Para establecer las limitaciones motivadas por el acuerdo plenario de noviembre de 2020, sólo es necesario modificar el artículo 2.6.8 de las normas del plan general, añadiendo un apartado 3.º dedicado a los locales de juego y apuestas, que el plan general considera también usos terciarios, en su modalidad de «recreativos», con el contenido siguiente, que responde a lo expuesto en este apartado de la memoria:

3. No se admitirá la apertura de nuevos locales de juegos de azar y apuestas por dinero situados a menos de 300 m de las siguientes dotaciones de uso público:
  - Parcelas calificadas por el planeamiento como zonas verdes y espacios libres públicos que se utilicen o sean susceptibles de utilizarse como parques, jardines o áreas de estancia o de juegos infantiles o juveniles.
  - Parcelas calificadas como equipamientos públicos o privados de enseñanza de cualquier nivel, deportivos, culturales y de asistencia y bienestar social, salvo que, no tratándose de equipamientos de enseñanza, el planeamiento urbanístico restrinja su uso a las personas adultas o estén ya en funcionamiento y se dediquen sólo a ellas. Se excluyen de esta restricción las instalaciones destinadas exclusivamente a la competición profesional con espectadores, en las que regirá lo dispuesto por la legislación sobre juego y apuestas.

- Locales o edificios construidos o con licencia urbanística situados en parcelas con calificación distinta de la de equipamiento y dedicados a casas de juventud, ludotecas, centros municipales de tiempo libre, centros cívicos, centros de atención a menores y otras instalaciones similares de titularidad pública, o a centros de enseñanza reglada de titularidad pública o privada.
- Otras instalaciones autorizadas de carácter educativo, deportivo, cultural o asistencial que frecuenten habitualmente niños y jóvenes, y cuya magnitud o uso motive la aplicación de la misma distancia mínima; en la denegación de la autorización, el Ayuntamiento justificará que la apertura del local podrá tener efectos análogamente nocivos sobre los usuarios de dichas instalaciones.

Para delimitar el ámbito que no podrá invadir la planta de un nuevo local de juego o apuestas, se trazará un círculo de 300 metros de radio con centro en el de cada una de las puertas hacia vías de uso público con que cuente la dotación sensible. Si dichas puertas no estuvieran construidas o proyectadas o se tratara de dotaciones carentes de cerramientos hacia la vía pública, se trazará un área de afección tal que ningún punto exterior a ella diste menos de 300 metros de los linderos de la parcela de la dotación con calles o espacios libres de uso público.

Para aplicar esta limitación, se considerarán locales de juego aquellos contemplados por la ley 2/2000, de 28 de junio, del juego de la Comunidad Autónoma de Aragón y por las disposiciones que la desarrollen o sustituyan. Se considerarán locales de apuestas los contemplados por el decreto 2/2011, de 11 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el reglamento de apuestas deportivas, de competición o de otra índole, y por las disposiciones que lo desarrollen o sustituyan.

Los locales de juego y apuestas debidamente autorizados antes de la aprobación inicial de la modificación 181 del plan general que se encuentren a menor distancia de la exigida a los equipamientos y establecimientos sensibles detallados en este apartado, se considerarán usos disconformes con el plan, dentro de la categoría de tolerados restringidos, regulada por el artículo 2.7.18 de estas normas.

Cuando se pretenda calificar una nueva parcela destinada a las dotaciones sensibles señaladas en este apartado o instalar una de ellas en una zona que admita el uso como compatible, de tal modo que quede a menos de 300 m de un establecimiento de juego o apuestas debidamente autorizado, se justificará expresa y suficientemente el interés público de la actuación. En el correspondiente procedimiento de aprobación de planeamiento o de autorización de la actividad, el Ayuntamiento podrá admitir o no la nueva dotación con la debida motivación; si la admite, los establecimientos de juego y apuestas que incumplan la distancia mínima quedarán en situación de usos tolerados restringidos.

#### **IV. EFECTOS DE LA MODIFICACIÓN SOBRE EL TERRITORIO**

La memoria que antecede detalla suficientemente los efectos de la modificación propuesta sobre el territorio, consistentes esencialmente en una mayor precisión en las normas de compatibilidad e incompatibilidad de usos, con la que se pretende que los equipamientos y espacios libres frecuentados por público en edad infantil y juvenil mantengan la exigible condición de lugares seguros para sus usuarios, en cuyas inmediaciones no se desarrollen actividades que puedan fomentar conductas adictivas con graves consecuencias psicológicas y sociales.

Por ese motivo, de la modificación 181 no resultará una transformación profunda en la ordenación de la ciudad, sino sólo una disposición más ordenada de los usos admitidos en el suelo urbano, ya que ninguno se prohíbe ni se somete a otras condiciones que su ubicación ahí donde no obstaculiza el buen desarrollo de otros usos necesarios.

## **V. MODIFICACIÓN DE MENOR ENTIDAD**

Como se deduce del apartado anterior de esta memoria, el contenido de la modificación 181 no distorsiona en absoluto la estructura general del plan general vigente ni las directrices de su modelo de evolución urbana y ocupación del territorio, tal como las define el artículo 40 del decreto legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprobó el texto refundido de la ley de urbanismo de Aragón.

En consecuencia, procede aplicar la homologación prevista en el artículo 57.4, y atribuir la competencia para su aprobación definitiva al Ayuntamiento de Zaragoza, con intervención facultativa de la Comunidad Autónoma.

## VI. DOCUMENTACIÓN DE LA MODIFICACIÓN 181

Para cumplir con su objeto, esta modificación del plan general sólo altera el contenido del artículo 2.6.8 de las normas urbanísticas del plan general, tal y como que se ha indicado en el apartado III.4 de esta memoria.

Se reproduce a título informativo el contenido de este artículo en el estado vigente en enero de 2021, y el contenido que ahora se proyecta. En la redacción proyectada, se resalta en cursiva, negrita y color el apartado 3.º que se añade a los dos que ya estaban vigentes y que no se alteran; el color naranja corresponde a la redacción de la aprobación inicial y el morado a las correcciones efectuadas antes de la definitiva.

Debido a la naturaleza de la modificación, no es preciso incluir la ficha del anejo V de la norma técnica de planeamiento (NOTEPA).

Zaragoza, a 11 de junio de 2021

El arquitecto jefe del Departamento de  
Planificación y Diseño Urbano,

**Ramón Betrán Abadía.**

La letrada jefe del Departamento de  
Ordenación y Gestión Urbanística,

**Edurne Herce Urzáiz.**

Zaragoza  
AYUNTAMIENTO



GERENCIA MUNICIPAL DE URBANISMO  
El presente PROYECTO ha sido aprobado  
con carácter DEFINITIVO, por acuerdo plenario  
de fecha **30 JUN 2021**  
EL SECRETARIO GENERAL DEL PLENO

Fdo.: Luis Jiménez Abad



**MODIFICACIÓN AISLADA NÚMERO 181 DEL  
PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA DE ZARAGOZA**

**NORMAS URBANÍSTICAS**



**ESTADO ACTUAL**

THE UNIVERSITY OF THE SOUTH PACIFIC  
SCHOOL OF DISTANCE EDUCATION  
NORMAN S. URIBARIBITIKA





[...]

## **CAPÍTULO 2.6**

### **RÉGIMEN GENERAL DE LOS USOS**

#### **SECCIÓN SEGUNDA: CONDICIONES DE COMPATIBILIDAD DE LOS USOS CON LA ORDENACIÓN URBANA**

[...]

##### **Artículo 2.6.8. Condiciones generales del uso terciario**

1. La implantación de grandes superficies comerciales, entendiéndose por tales aquellos establecimientos cuya superficie de venta sea superior a 2.000 m<sup>2</sup>, se regirá por lo dispuesto en el plan general para el equipamiento comercial de Aragón.

2. Cuando no esté expresamente prevista por el planeamiento vigente, la implantación de centros integrados de comercio y servicios, centros comerciales y almacenes comerciales sobre parcelas de más de 2.000 m<sup>2</sup> o con superficie total construida superior a 4.000 m<sup>2</sup>, precisará la previa aprobación de un plan especial, mediante el que se establecerán las condiciones de ordenación, accesibilidad, estacionamiento, carga y descarga, y localización de los usos o actividades propuestas, sin perjuicio de las determinaciones que la administración de la Comunidad Autónoma refleje en el plan general para el equipamiento comercial.

En todo caso son usos compatibles los usos de zonas verdes y espacios libres, así como los de equipamientos y servicios públicos.

[...]



**MODIFICACIÓN AISLADA NÚMERO 181 DEL  
PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA DE ZARAGOZA**

# **NORMAS URBANÍSTICAS**



**ESTADO PROYECTADO**





[...]

## CAPÍTULO 2.6

### RÉGIMEN GENERAL DE LOS USOS

#### SECCIÓN SEGUNDA: CONDICIONES DE COMPATIBILIDAD DE LOS USOS CON LA ORDENACIÓN URBANA

[...]

##### Artículo 2.6.8. Condiciones generales del uso terciario

1. La implantación de grandes superficies comerciales, entendiéndose por tales aquellos establecimientos cuya superficie de venta sea superior a 2.000 m<sup>2</sup>, se regirá por lo dispuesto en el plan general para el equipamiento comercial de Aragón.

2. Cuando no esté expresamente prevista por el planeamiento vigente, la implantación de centros integrados de comercio y servicios, centros comerciales y almacenes comerciales sobre parcelas de más de 2.000 m<sup>2</sup> o con superficie total construida superior a 4.000 m<sup>2</sup>, precisará la previa aprobación de un plan especial, mediante el que se establecerán las condiciones de ordenación, accesibilidad, estacionamiento, carga y descarga, y localización de los usos o actividades propuestas, sin perjuicio de las determinaciones que la administración de la Comunidad Autónoma refleje en el plan general para el equipamiento comercial.

En todo caso son usos compatibles los usos de zonas verdes y espacios libres, así como los de equipamientos y servicios públicos.

**3. No se admitirá la apertura de nuevos locales de juegos de azar y apuestas por dinero situados a menos de 300 m de las siguientes dotaciones de uso público:**

- **Parcelas calificadas por el planeamiento como zonas verdes y espacios libres públicos que se utilicen o sean susceptibles de utilizarse como parques, jardines o áreas de estancia o de juegos infantiles o juveniles.**
- **Parcelas calificadas como equipamientos públicos o privados de enseñanza de cualquier nivel, deportivos, culturales y de asistencia y bienestar social, salvo que, no tratándose de equipamientos de enseñanza, el planeamiento urbanístico restrinja su uso a las personas adultas o estén ya en funcionamiento y se dediquen sólo a ellas. Se excluyen de esta restricción las instalaciones destinadas exclusivamente a la competición profesional con espectadores, en las que regirá lo dispuesto por la legislación sobre juego y apuestas.**
- **Locales o edificios construidos o con licencia urbanística situados en parcelas con calificación distinta de la de equipamiento y dedicados a casas de juventud, ludotecas, centros municipales de tiempo libre, centros cívicos, centros de atención a menores y otras instalaciones similares de titularidad pública, o a centros de enseñanza reglada de titularidad pública o privada.**
- **Otras instalaciones autorizadas de carácter educativo, deportivo, cultural o asistencial que frecuenten habitualmente niños y jóvenes, y cuya magnitud o uso motive la aplicación de la misma distancia mínima; en la denegación de la autorización, el Ayuntamiento justificará que la apertura del local podrá tener efectos análogamente nocivos sobre los usuarios de dichas instalaciones.**

**Para delimitar el ámbito que no podrá invadir la planta de un nuevo local de juego o apuestas, se trazará un círculo de 300 metros de radio con centro en el de cada una de las puertas hacia vías de uso público con que cuente la dotación sensible. Si dichas puertas no estuvieran construidas o proyectadas o se tratara de dotaciones carentes de cerramientos hacia la vía pública, se trazará un área de afección tal que ningún punto exte-**

*rior a ella diste menos de 300 metros de los linderos de la parcela de la dotación con calles o espacios libres de uso público.*

*Para aplicar esta limitación, se considerarán locales de juego aquellos contemplados por la ley 2/2000, de 28 de junio, del juego de la Comunidad Autónoma de Aragón y por las disposiciones que la desarrollen o sustituyan. Se considerarán locales de apuestas los contemplados por el decreto 2/2011, de 11 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el reglamento de apuestas deportivas, de competición o de otra índole, y por las disposiciones que lo desarrollen o sustituyan.*

*Los locales de juego y apuestas debidamente autorizados antes de la aprobación inicial de la modificación 181 del plan general que se encuentren a menor distancia de la exigida a los equipamientos y establecimientos sensibles detallados en este apartado, se considerarán usos disconformes con el plan, dentro de la categoría de tolerados restringidos, regulada por el artículo 2.7.18 de estas normas.*

*Cuando se pretenda calificar una nueva parcela destinada a las dotaciones sensibles señaladas en este apartado o instalar una de ellas en una zona que admita el uso como compatible, de tal modo que quede a menos de 300 m de un establecimiento de juego o apuestas debidamente autorizado, se justificará expresa y suficientemente el interés público de la actuación. En el correspondiente procedimiento de aprobación de planeamiento o de autorización de la actividad, el Ayuntamiento podrá admitir o no la nueva dotación con la debida motivación; si la admite, los establecimientos de juego y apuestas que incumplan la distancia mínima quedarán en situación de usos tolerados restringidos.*

[...]

Zaragoza  
AYUNTAMIENTO



GERENCIA MUNICIPAL DE URBANISMO  
El presente PROYECTO ha sido aprobado  
con carácter DEFINITIVO, por acuerdo plenario  
de fecha **30 JUN 2021**  
EL SECRETARIO GENERAL DEL PLENO

Edo. Luis Jiménez Abad