



INFORME N 23/2016, SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN POR EL QUE SE MODIFICAN DETERMINADOS ARTÍCULOS DE LA ORDEN DE LA CONSEJERÍA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE 10 DE OCTUBRE DE 2012, POR LA QUE SE APRUEBAN LAS NORMAS POR LAS QUE HA DE REGIRSE LA MODALIDAD DE BINGO ELECTRÓNICO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

CONSEJO:

D^a. Isabel Muñoz Durán, Presidenta
D. José Manuel Ordóñez de Haro, Vocal Primero
D. Luis Palma Martos, Vocal Segundo

El Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, en su sesión de fecha 25 de julio de 2016, con la composición expresada y siendo ponente D. Luis Palma Martos, en relación con el asunto señalado en el encabezamiento, aprueba el siguiente Informe:

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 19 de mayo de 2016, tuvo entrada en la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (en adelante, ADCA) oficio remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, solicitando la emisión del informe preceptivo previsto en el artículo 3, letra i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, en relación con el proyecto de Orden por la que se modifican determinados artículos de la Orden de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, de 10 de octubre, por la que se aprueban las normas por las que ha de regirse la modalidad de bingo electrónico en la Comunidad Autónoma de Andalucía.
2. Junto a la petición de informe, el órgano proponente de la iniciativa normativa acompaña memoria abreviada de evaluación de los principios de buena regulación, competencia efectiva, unidad de mercado e impacto sobre las actividades económicas de conformidad con lo establecido en la Resolución de 27 de enero de 2016 del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía.
3. Con fecha de 22 de julio de 2016, la Secretaría General y el Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia de la ADCA elevaron a este Consejo la propuesta conjunta de Informe.



II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

La elaboración del presente Informe se realiza sobre la base de las competencias atribuidas a la ADCA en el artículo 3, letra i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía. Su emisión corresponde a este Consejo, a propuesta del Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia y de la Secretaría General, de conformidad con lo establecido en el artículo 8.4 de los Estatutos de la ADCA, aprobados por Decreto 289/2007, de 11 de diciembre¹.

El procedimiento de control *ex ante* de los Proyectos Normativos se detalla en la Resolución de 19 de abril de 2016, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, cuya entrada en vigor se produjo el 14 de mayo de 2016. Dicha resolución recoge los criterios para determinar los supuestos en los que un proyecto normativo puede incidir en la competencia, unidad de mercado, actividades económicas y principios de buena regulación.

III. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO NORMATIVO

El proyecto de Orden sometido a informe tiene como objeto modificar determinados artículos de la Orden de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, de 10 de octubre, por la que se aprueban las normas por las que ha de regirse la modalidad de bingo electrónico en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El proyecto normativo consta de un único artículo, una Disposición derogatoria única y una Disposición final única.

IV. MARCO NORMATIVO

A nivel autonómico, el artículo 81.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo) atribuye competencias exclusivas a la Comunidad Autónoma Andaluza en materia de juegos, apuestas y casinos, incluidas las modalidades por medios informáticos y telemáticos, cuando la actividad se desarrolle exclusivamente en Andalucía.

¹ Conforme a la redacción vigente, en virtud de lo dispuesto en el Decreto 290/2015, de 21 de julio, por el que se modifican los estatutos de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, aprobados por Decreto 289/2007, de 11 de diciembre.



Igualmente, el artículo 72.2 del Estatuto reconoce a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia exclusiva en materia de espectáculos y actividades recreativas que incluye, en todo caso, la ordenación del sector, el régimen de intervención administrativa y el control de todo tipo de espectáculos en espacios y locales públicos.

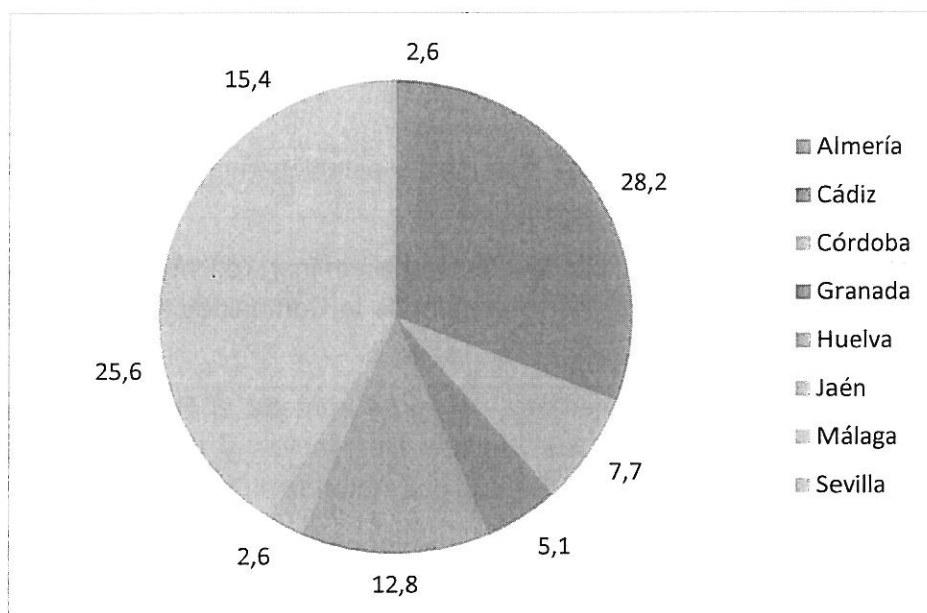
En ejercicio de tales competencias, se han promulgado las siguientes disposiciones normativas:

- Ley 2/1986, de 19 de abril, del Juego y Apuestas de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Orden de 3 julio de 1997, por la que se regulan y establecen las características técnicas de la modalidad de bingo interconectado.
- Orden de 19 de junio de 2001, por la que se determinan los nuevos valores faciales de los cartones de bingo para el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Decreto 250/2005, de 22 de Noviembre, por el se aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar, de Salones Recreativos y de Juego y del Registro de Empresas de Juego de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Decreto 65/2008, de 26 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento del Juego del Bingo de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Decreto 280/2009, de 23 de junio, por el que se aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas de Andalucía.
- Orden de 23 de junio de 2009, por la que se dictan las normas por las que han de regirse las modalidades de prima y superprima de bingo y se modifica la estructura de premios del bingo interconectado.
- Orden de 23 de junio de 2009 por la que se determinan los porcentajes de detracción aplicables a las modalidades de juego del bingo.

V. CARACTERIZACIÓN DEL MERCADO E INCIDENCIA SOBRE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

El mercado de referencia se centra, en este caso, en el número de empresas con salas de bingo habilitadas para la actividad de bingo electrónico. Según los datos de la Estadística de Juego Privado de Andalucía, en el año 2015 había abiertas 39 salas de bingo, cuya distribución por provincias se observa en el gráfico 1, siendo Málaga y Cádiz las provincias que presentan el número más elevado, con 10 y 11 locales respectivamente.

Gráfico 1. Número de salas de bingo en Andalucía (2015) (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia a partir de “Estadísticas de Juego Privado en Andalucía. 2015” e Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (IECA).

Según los datos disponibles, a lo largo de los últimos 13 años, este sector ha cerrado 32 salas de bingo, siendo las dos provincias citadas las que han sufrido mayor número de cierres con 12 en Málaga y 10 en Cádiz.

En cuanto al volumen de juego de bingo en Andalucía durante el año 2015, según la misma estadística², se ha alcanzado la cifra de 217.496 miles de euros, frente a los 508.169 del ejercicio 2002. Con estos datos, la media de gasto por habitante en euros ha pasado de ser en el año 2002 de 68 euros a 25,9 en el año 2015. A continuación, se resumen algunos datos sobre el número de salas de bingo, volumen de juego, volumen de juego por local, así como la población de referencia (tabla 1).

Por otro lado, la información disponible recogida en el Directorio Central de Empresas (DIRCE) en el año 2015, indica que el número de empresas que se dedican a la actividad del juego de azar alcanza la cifra de 2.659, por lo que el porcentaje del número de salas de bingo sobre el total de empresas que se dedican a esta actividad

² IECA y “Estadísticas de Juego Privado en Andalucía. 2015”, disponible en la web: http://www.chap.junta-andalucia.es/haciendayadministracionpublica/tributos/juegos/estadisticas_juego/2015/ESTADISTICA%20JUEGO%202015.pdf

sería del 1,5% (tabla 2). Por su parte, en España, para el mismo año 2015, el número de empresas que se dedican a esta actividad económica es 14.883, por lo que este sector económico representa un 17,9% del total nacional.

Tabla 1. Estadísticas bingo electrónico en Andalucía (2015)

	Población	Volumen de juego (miles de euros)	Número de locales	Volumen de juego por local (miles de euros)
Almería	701.211	7.453	1	7.453
Cádiz	1.240.284	53.429	11	4.857
Córdoba	795.611	11.355	3	3.785
Granada	917.297	10.428	2	5.214
Huelva	520.017	17.490	5	3.498
Jaén	654.170	1.806	1	1.806
Málaga	1.628.973	68.580	10	6.858
Sevilla	1.941.480	46.955	6	7.826
Andalucía	8.399.043	217.496	39	5.577

Fuente: Elaboración propia a partir de "Estadísticas de Juego Privado en Andalucía. 2015" e IECA.

Los datos de la Contabilidad Regional Anual de Andalucía de 2013 del IECA, no permiten disponer de una desagregación del grupo 92, que se encontraría incluido en el bloque de actividades de creación, artísticas y de espectáculos; actividades de bibliotecas, archivos, museos y otras actividades culturales; juegos de azar y apuestas (grupos 90-92). Sin embargo, esto puede ser un indicador de referencia sobre la actividad económica que se genera y que estaría vinculada a este tipo de actividades. Así, el valor añadido por esta rama de actividad al Producto Interior Bruto a precios de mercado, alcanza los 1.257.739 miles euros y contribuye un 0,9% a la producción Andaluza.

Tabla 2. Estadísticas empresariales bingo electrónico en Andalucía y España (2015)

Nº de Empresas por grupos CNAE 2009	2015		
	España	Andalucía	%
92 Actividades de juegos de azar y apuestas	14.883	2.659	17,9

Fuente: Elaboración propia a partir de DIRCE

Por tanto, la modificación de la normativa en materia de bingo tiene una incidencia poco significativa en las actividades económicas y en el empleo, en un mercado altamente regulado, lo que nos lleva a no efectuar observaciones al respecto.



Por otra parte, las medidas incorporadas en el proyecto de norma se limitan a regular los requisitos de acceso y ejercicio de esta actividad. Ello, es relevante en términos de una regulación económica eficiente y determina que el análisis se centre en aplicar los principios de la buena regulación a dichos requisitos, con una doble perspectiva; por una parte, preservar los efectos externos negativos señalados sobre los consumidores y usuarios; y por otra, que las restricciones que se planteen estén justificadas en razones imperiosas de interés general y sean proporcionadas. En consecuencia con lo apuntado, el análisis que sigue se centrará en aquellos aspectos que incidan en la mejora de la regulación económica, la competencia efectiva y la unidad de mercado.

VI. ANÁLISIS DE COMPETENCIA, UNIDAD DE MERCADO Y MEJORA DE LA REGULACIÓN

VI.1. Consideraciones generales

A los efectos de este informe, interesa considerar lo señalado por la extinta Comisión Nacional de la Competencia (CNC) (vid. Informe IPN 48/10, del Consejo de la CNC de 22 de diciembre de 2010, relativo al Anteproyecto de Ley de regulación del Juego) cuando afirma *“...que la regulación del sector del juego supone un complejo ejercicio de acomodación de los distintos intereses generales que motivan la necesidad de intervención pública en el sector...Cualquier evaluación de dicha regulación desde el punto de vista de la competencia no puede soslayar la importancia de esos otros intereses generales. Esta es la causa de que la regulación del sector del juego haya presentado tradicionalmente un alto grado de intervención pública y restricciones a la competencia y a la libre circulación, en particular en lo relativo al acceso al mercado. Tales limitaciones se justifican por la existencia de ciertos riesgos potenciales derivados de las actividades del juego que justifican cierto grado de intervención pública en el sector. Tales riesgos pueden ser divididos, por una parte, en aquéllos relacionados con la salud pública, como son la aparición de fenómenos de adicción al juego o la desprotección de menores y personas dependientes del juego, y, por otra en aquéllos de naturaleza fiscal y legal, como son el fraude, el crimen organizado, el blanqueo de capitales e incluso la corrupción...”*.

De hecho, el reconocimiento de estos efectos negativos relacionados con las actividades del juego, ha motivado que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea se haya manifestado en reiteradas ocasiones sobre los beneficios de una intervención pública en el sector en aras de una minimización o eliminación de los riesgos potenciales derivados de dichas actividades.

Sin embargo, la especial sensibilidad de los bienes jurídicos afectados por esta actividad económica no debería ser un obstáculo para que cada autoridad, en el ejercicio de sus competencias, procediese a una valoración de la necesidad y proporcionalidad de los requisitos exigidos a los operadores económicos, en el contexto

de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM) y con el fin último de reducir las cargas administrativas y facilitar la libertad de establecimiento y de circulación de los bienes y servicios, tal y como se ha planteado en las conclusiones sobre el programa de racionalización normativa y unidad de mercado del Grupo de Trabajo del Consejo de Políticas del Juego, y que insta a una mejor regulación de este sector por medio de los Acuerdos alcanzados en el seno de la reunión del Consejo de Políticas del Juego, celebrada el día 17 de diciembre de 2014.

En este sentido, el análisis del marco normativo que rige en este sector económico se debe centrar en los siguientes preceptos:

En primer lugar, resulta de aplicación el artículo 5 de la LGUM, relativo al principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes, según el cual:

“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.”

Junto a este precepto, ha de considerarse el artículo 7 de la LGUM, relativo al principio de simplificación de cargas, en virtud del cual *“la intervención de las distintas autoridades competentes garantizará que no genera un exceso de regulación o duplicidades y que la concurrencia de varias autoridades en un procedimiento no implica mayores cargas administrativas para el operador que las que se generarían con la intervención de una única autoridad.”*

Por su parte, el artículo 17.1 de la LGUM señala que *“se podrá establecer la exigencia de una autorización siempre que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad [...]. Se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para la exigencia de una autorización:*

- a) Respecto a los operadores económicos, cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.*
- b) Respecto a las instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de actividades económicas, cuando sean susceptibles de generar*



daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud pública y el patrimonio histórico-artístico, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación [...]”.

Asimismo, el artículo 18 de la LGUM prevé los supuestos en los que una actuación se considera que limita el libre establecimiento y la libre circulación. En particular, interesa destacar los párrafos b) y e) del apartado 2 del mencionado artículo, que se refieren, respectivamente, a:

- Requisitos de obtención de una autorización, homologación, acreditación, calificación, certificación, cualificación o reconocimiento, de presentación de una declaración responsable o comunicación o de inscripción en algún registro para el ejercicio de la actividad en el territorio de una autoridad competente distinta de la autoridad de origen.
- Especificaciones técnicas para la circulación legal de un producto o para su utilización para la prestación de un servicio, distintas a las establecidas en el lugar de fabricación.

En cuanto a los efectos de los mecanismos de intervención considerados por la autoridad competente, el artículo 20 de la LGUM señala, en su apartado primero, que *“tendrán plena eficacia en todo el territorio nacional, sin necesidad de que el operador económico realice ningún trámite adicional o cumpla nuevos requisitos, todos los medios de intervención de las autoridades competentes que permitan el acceso a una actividad económica o su ejercicio, o acrediten el cumplimiento de ciertas calidades, cualificaciones o circunstancias. En particular, tendrán plena eficacia en todo el territorio nacional sin que pueda exigirse al operador económico el cumplimiento de nuevos requisitos u otros trámites adicionales:*

a) Las autorizaciones, licencias, habilitaciones y cualificaciones profesionales obtenidas de una autoridad competente para el acceso o el ejercicio de una actividad, para la producción o la puesta en el mercado de un bien, producto o servicio.

b) Las declaraciones responsables y comunicaciones presentadas ante una autoridad competente para el acceso o el ejercicio de una actividad económica.

c) Las inscripciones en registros que sean necesarias para el acceso o ejercicio de una actividad económica.

d) Cualesquiera otros requisitos normativamente establecidos que permitan acceder a una actividad económica o ejercerla”.

Finalmente, el apartado cuarto del mismo precepto señala, en cuanto al alcance del principio de eficacia general, que *“no se aplicará en caso de autorizaciones, declaraciones responsables y comunicaciones vinculadas a una concreta instalación o infraestructura física. No obstante, cuando el operador esté legalmente establecido en otro lugar del territorio, las autorizaciones o declaraciones responsables no podrán*



contemplar requisitos que no estén ligados específicamente a la instalación”.

Según lo señalado, la propia LGUM concreta determinadas situaciones en que los medios de intervención más restrictivos como las autorizaciones resultan aceptables, si bien, en sentido contrario, también precisa ciertos elementos que no deben incorporarse a los regímenes de acceso a la actividad, sea cual sea el medio de intervención, por entenderse contrarios a la libre circulación o por resultar redundantes en relación con los requisitos exigidos por parte de la autoridad de origen.

Asimismo, la LGUM permite a las autoridades competentes responsabilizarse de realizar su propio ejercicio de ponderación de la necesidad y proporcionalidad, tanto del medio de intervención escogido como del contenido de sus regímenes de acceso, y también de ejercicio (por ejemplo requisitos vinculados a una infraestructura física), con atención adicional al principio de supresión de cargas.

En conclusión, el análisis a realizar debe partir de la previa evaluación de la necesidad de las autorizaciones vigentes para, con posterioridad, determinar su proporcionalidad y su posible sustitución por un sistema de declaración responsable o de comunicación previa y reducir la intervención mediante autorizaciones a lo que resulte proporcionado para garantizar el orden público y la salud pública.

Siguiendo este enfoque, el Pleno del Consejo de Políticas del Juego, en su reunión ya citada de 17 de diciembre de 2014, en relación al marco regulatorio del sector, acordó instar a las distintas autoridades responsables a que realicen las modificaciones normativas correspondientes en sus respectivos ámbitos, a fin de incorporar las propuestas relativas al acceso y ejercicio de la actividad del juego y que serían las siguientes:

- 1.1.i.1. Aproximar los requisitos de inscripción en los registros autonómicos para reconocer la validez a nivel nacional de las inscripciones en los Registros de Juego existentes en las Comunidades Autónomas en los subsectores de casinos, bingos, empresas operadoras de máquinas recreativas de juego y azar, locales de apuestas y salones de juego.
2. Eliminar las limitaciones al número de licencias que puede tener un mismo operador en el ámbito de una Comunidad Autónoma en el caso de los bingos y salones de juego.
3. Reconocer la validez nacional de los elementos de bingo que hayan sido homologados por otra Administración autonómica.
4. Suprimir la exigencia de un número de trabajadores de una determinada clasificación profesional para los distintos tipos de salas de bingo.
5. Suprimir la exigencia de que los operadores de máquinas y los operadores de salones de juego deban de adoptar una forma jurídica determinada, así como la de tener un capital social superior al establecido en la legislación mercantil para las sociedades de capital, recogidas en el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio.



6. Suprimir la exigencia de documentos o carnés profesionales a las personas físicas que presten servicios en establecimientos de servicios de juego o azar.
7. Permitir que los operadores de juego puedan constituir seguros de caución como medio alternativo a la fianza exigida a la hora de desarrollar la actividad de juego, a elección del propio operador.
8. Modificar las siguientes características técnicas de las máquinas tipo B:
 - 8.1. Máquinas B especiales de bingo:
 - i. Apuesta máxima en un monopuesto: 6 euros.
 - ii. Número máximo de partidas simultáneas: 30 partidas.
 - iii. Premio máximo sin interconexión: 6.000 euros.
 - iv. Porcentaje mínimo de devolución: 80%.
 - v. Duración de la partida: 3 segundos.
 - 8.2. Máquinas tipo B de hostelería:
 - i. Precio máximo de la partida: 0,20 euros.
 - ii. Número máximo de partidas simultáneas: 5 partidas.
 - iii. Premio máximo: 500 euros.
 - iv. Porcentaje mínimo de devolución: 70%.
 - v. Ciclo de premios: 40.000 partidas.
 - vi. Permitir la transferencia de premios a créditos.
 - vii. Establecer el cambio de dinero (monedas) como opcional para el operador.
 - viii. Admitir la posibilidad de multijuego.
 - ix. Admitir la posibilidad de multipuestos.
9. Regular, en su caso, de manera homogénea los requisitos y funcionalidades de los servidores y sistemas de las máquinas operadas por servidor (máquinas basadas en servidor, máquinas de interconexión de tasa variable y máquinas de interconexión para Jackpots), de acuerdo con las indicaciones fijadas en el *"Informe de conclusiones sobre el Programa de Racionalización Normativa y Unidad de Mercado en el sector del juego"* desarrollado por el Grupo de Trabajo Regulatorio del Consejo de Políticas del Juego.

Adicionalmente, a lo acordado en el seno del mencionado Consejo de Políticas del Juego, sería de interés valorar las propuestas de mejora regulatoria que fueron presentadas por el citado Grupo de Trabajo en relación con el sector del bingo:

- Suprimir todas las limitaciones en cuanto al número de autorizaciones que un mismo operador puede tener en el ámbito de una Comunidad Autónoma o una



misma provincia, así como los límites al número máximo de autorizaciones que se pueden conceder.

- Eliminar toda regulación que contemple distancias mínimas entre instalaciones de bingos.
- Reconocer validez nacional a los elementos de bingo que sean homologados por una Comunidad Autónoma.
- Valorar el reducir las autorizaciones de instalación y de funcionamiento y apertura a una de las dos, en la medida en que sean redundantes.
- Valorar el establecer una duración indeterminada de las autorizaciones de funcionamiento, sin perjuicio de que la Administración del lugar donde se preste el servicio efectúe las actuaciones oportunas de inspección y control de la actividad.

En atención a lo señalado, se estima oportuno realizar en el presente informe una serie de consideraciones relacionadas con el sector del bingo y que conciernen, además de a la específica modificación propuesta en el proyecto de norma remitido, a la revisión misma de la Orden de 10 octubre de 2012, por la que se aprueban las normas por las que ha de regirse la modalidad de bingo electrónico en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Ello, dado que se considera que tales observaciones se encontrarían íntimamente vinculadas con los objetivos propuestos en el seno del Consejo de Políticas del Juego, en su reunión de 17 de diciembre de 2014, en el ámbito de la mejora de la regulación de las actividades económicas y por su afectación a la competencia y unidad de mercado.

VI.II. Observaciones particulares

El centro directivo promotor de la norma, en la memoria abreviada de evaluación de los principios de buena regulación, la competencia efectiva, la unidad de mercado y el impacto sobre las actividades económicas, que acompaña al proyecto de Orden, pone de manifiesto que la norma que se proyecta no introduce limitación alguna en el libre acceso de las empresas al mercado del juego del bingo, ni restringe la competencia entre las empresas que operan actualmente en este subsector del juego en Andalucía.

En concreto, en la memoria se indica que las modificaciones propuestas en el proyecto de Orden posibilitan que sean las empresas de las salas de bingo las que decidan con autonomía organizativa qué zonas en el interior de sus establecimientos son las más adecuadas para desarrollar esta modalidad electrónica del juego del bingo, facilitando su implantación, como así ha sucedido en el resto de Comunidades Autónomas, optimizando así el rendimiento de las instalaciones, al conjugar las distintas modalidades de bingo, tanto tradicional como electrónico.

En efecto, la norma proyectada tiene por objeto modificar determinados artículos de la



Orden de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, de 10 de octubre, por la que se aprueban las normas por las que ha de regirse la modalidad de bingo electrónico en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Si bien es cierto que la modificación propuesta aminora la exigencia relativa a la zona donde desarrollar la actividad, no es menos cierto que dicha reforma tiene un alcance muy limitado. Así, a juicio de este Consejo debería haberse aprovechado la ocasión para eliminar ciertos aspectos restrictivos que se siguen manteniendo en la regulación del sector y que, como se ha indicado con anterioridad, han sido cuestionados en el marco del Programa de Racionalización Normativa y Unidad de Mercado en el sector del juego desarrollado por el Grupo de Trabajo Regulatorio del Consejo de Políticas del Juego.

1. Sobre la homologación de los sistemas y equipamientos del bingo electrónico por la Dirección General competente en materia de juego y apuestas de Andalucía

El artículo 3 de la Orden de 10 de octubre de 2012 establece que, de conformidad con el artículo 34.2 del Reglamento del Juego del Bingo en Andalucía, los diferentes elementos y equipos necesarios para la práctica y desarrollo de la modalidad de bingo electrónico, deberán encontrarse previamente homologados por la Dirección General competente en materia de juego y apuestas de Andalucía.

Igualmente, en el artículo 9.2 de la citada Orden se señala que *“las combinaciones ganadoras serán las establecidas por la empresa fabricante o suministradora del sistema de juego de bingo electrónico que previamente haya sido autorizado y homologado por la Dirección General competente en materia de juego y apuestas de la Administración de la Junta de Andalucía”*.

Dicha exigencia contraviene lo dispuesto en el artículo 19.2 de la LGUM, que dispone que *“cualquier producto legalmente producido al amparo de la normativa de un lugar del territorio español podrá circular y ofertarse libremente en el resto del territorio desde el momento de su puesta en el mercado”*.

Sobre esta cuestión, y a modo de ejemplo, podemos señalar que en la legislación de otras Comunidades, como Castilla-La Mancha, se reconoce la validez nacional de los elementos del bingo que hayan sido homologados por la autoridad competente de otra Comunidad Autónoma, sin necesidad de recabar ni documentación ni información de la Comunidad Autónoma que haya resuelto la homologación. Adicionalmente, sobre este concreto punto, todas las Comunidades Autónomas aprobaron, por unanimidad, reconocer la validez de las homologaciones de bingo procedentes de otra Comunidad Autónoma, como consta en el Informe de conclusiones sobre el programa de racionalización normativa y unidad de mercado en el sector del juego desarrollado por el Grupo de Trabajo regulatorio del Consejo de Políticas del Juego.



2. En cuanto a la inscripción en el Registro de Empresas de Juego de la Comunidad Autónoma de Andalucía

El artículo 3 de la Orden de 10 de octubre de 2012 establece que sólo se podrán adquirir elementos y equipos necesarios para la práctica y desarrollo de la modalidad de bingo electrónico a las empresas comercializadoras inscritas en el Registro de Empresas de Juego de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Igualmente, el apartado 2 del artículo 7 de la Orden citada señala que *“en los casos en que el juego del bingo electrónico se practique además de en el ámbito de la sala de bingo, de manera interconectada con el desarrollado en otras salas, el mantenimiento del sistema informático y la responsabilidad de su correcto funcionamiento será compartida por la empresa de servicios de interconexión inscrita en el Registro de Empresas de Juego de la Comunidad Autónoma de Andalucía”*.

Sobre esta cuestión habría que traer a colación lo dispuesto por el artículo 20.1 de la LGUM en cuanto a la aplicación del principio de eficacia nacional a los medios de intervención que las autoridades competentes establezcan para el acceso a una actividad. Lo recogido en dicho precepto implica que la validez del reconocimiento no puede depender de una nueva inscripción en la Comunidad Autónoma de destino, ni de cualquier acto expreso adicional por parte del operador (como una presentación de comunicación o una declaración responsable).

Es decir, la inscripción obligatoria en algún registro para el ejercicio de la actividad en el territorio de una autoridad competente distinta de la autoridad de origen, se encuentra calificada por el artículo 18 de la LGUM, como una actuación que limita el libre establecimiento y la libre circulación, por ser contrario a los principios inspiradores de la Ley, en concreto, el principio de cooperación y confianza mutuo y el principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional.

3. Respecto al procedimiento de autorización del bingo electrónico

Con respecto al sistema de autorización previsto para poder desarrollar la actividad del bingo electrónico que se establece en el artículo 5 de la Orden de 10 de octubre de 2012, sometida a modificación, el mismo se basa en la tramitación de una modificación de la autorización de funcionamiento de la sala de bingo derivada del artículo 21.1.h) del Reglamento del Juego del Bingo de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La normativa sectorial de aplicación determina la existencia de un doble mecanismo de licencia para el acceso a las actividades de juego. De esta forma, para poder operar en el mercado, se requiere de una licencia general, que habilita para el desarrollo de la categoría de juego (apuestas, rifas, concursos y otros juegos) y de una licencia singular, que permite el desarrollo de tipos específicos de juego, dentro de cada modalidad. En consecuencia, los operadores deben de obtener ambos tipos de licencia para iniciar la



prestación de las categorías de juego en que estén interesados.

El mantenimiento de este sistema de intervención administrativa previa entraña una restricción a la entrada en el mercado para los operadores económicos, que obedece, en general, a la necesidad de salvaguardar los intereses generales mencionados, tales como la protección de la salud pública, la lucha contra el fraude fiscal y la prevención de actividades delictivas.

Sin embargo, atendiendo al principio de proporcionalidad, este doble régimen podría ser simplificado, mediante la eliminación del mecanismo de autorización que se superpone al de la autorización de instalación (como es, la autorización de funcionamiento o de apertura) y que pudiera ser sustituida por otro sistema de intervención administrativa que cubriera los objetivos previstos, teniendo en cuenta que existe coincidencia de sujeto, hecho y fundamento. Cabe destacar, sobre esta cuestión que en el informe realizado por el Grupo de Trabajo regulatorio del Consejo de Políticas del Juego de la Dirección General de Ordenación del Juego, adoptado el 14 de febrero de 2014, la Junta de Castilla y León propuso mantener la autorización de instalación y sustituir la de funcionamiento y apertura por una comunicación por parte del operador económico.

4. En relación a la documentación exigida para la implantación de la modalidad de bingo electrónico

En el apartado 2 del artículo 5 de la Orden de 10 de octubre de 2012, se mantiene la obligatoriedad de aportar a la Administración Pública una copia autenticada del contrato suscrito con la empresa de juego suministradora del equipamiento e infraestructura necesarios para el desarrollo en la sala del bingo electrónico.

Sobre este particular, ha de recordarse que las obligaciones de información de los operadores económicos frente a la Administración son cargas administrativas que deberán evaluarse de acuerdo con los principios establecidos en el artículo 9 de la LGUM, y en particular, los principios de necesidad y proporcionalidad. Adicionalmente, habrá de tenerse en cuenta el principio de libertad de pactos³ que debe regir entre operadores privados. En este sentido, la injerencia de la intervención pública sobre este principio deberá quedar suficientemente justificada sobre la base de un auténtico interés general.

Por otro lado, y en cuanto a la necesidad de aportar una copia de la resolución de homologación del sistema y equipamiento, si fuera exigida por la autoridad competente andaluza, entendemos que esta exigencia no sería procedente, al estar esta resolución en poder de la Administración Pública, y ello con arreglo al principio de simplificación de cargas regulado en el artículo 7 de la LGUM. Igualmente, en el caso en que la citada homologación haya sido realizada por la autoridad competente de otra Comunidad

³ Según el artículo 1255 del Código Civil, relativo a la libertad de pactos, los contratantes pueden establecer los pactos, cláusulas y condiciones que tengan por conveniente, siempre que no sean contrarios a las leyes, a la moral ni al orden público.



Autónoma, tal y como señala el artículo 24 de la LGUM, este tipo de documentos y datos podrán ser intercambiados en el ejercicio de las funciones de supervisión y control que realizan las autoridades competentes.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriormente expuestas, y visto el informe propuesta de la Secretaría General y del Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia de la ADCA, este Consejo emite el siguiente

DICTAMEN

PRIMERO.- La modificación propuesta en la Orden objeto de Informe aminora la exigencia relativa a la zona donde desarrollar la actividad. Sin embargo, dicha reforma tiene un alcance muy limitado. A juicio de este Consejo debería haberse aprovechado la ocasión para eliminar ciertos aspectos restrictivos que se siguen manteniendo en la regulación del sector y que, como se ha indicado en el cuerpo del Informe, han sido cuestionados en el marco del Programa de Racionalización Normativa y Unidad de Mercado en el sector del juego, desarrollado por el Grupo de Trabajo Regulatorio del Consejo de Políticas del Juego.

SEGUNDO.- Sobre la homologación de los sistemas y equipamientos del bingo electrónico, podría ser de interés aprovechar el proyecto de modificación que se propone para incorporar las previsiones necesarias a fin de que aquellos sistemas y equipamientos que hayan sido homologados por otras Comunidades Autónomas no requieran ningún procedimiento adicional para poder ser implantados en Andalucía.

TERCERO.- En cuanto a la inscripción en el Registro de Empresas de Juego de la Comunidad Autónoma de Andalucía y con arreglo a lo expuesto en el cuerpo del Informe, podría ser de interés que, en el marco regulatorio aplicable a esta actividad, se evalúe la supresión de la obligatoriedad de inscripción para aquellas empresas que se encuentren inscritas en cualquier registro de otra Comunidad Autónoma, conforme a lo acordado en la Consejo de Políticas de Juego de 17 de diciembre de 2014, y establecer un mecanismo de comunicación interadministrativa, en virtud de lo establecido en el artículo 24 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

CUARTO.- Respecto al procedimiento de autorización del bingo electrónico, y de conformidad con los principios de simplificación de cargas y proporcionalidad, promulgados en los artículos 5, 7 y 17 de la LGUM, y de lo acordado en el citado Consejo de Políticas de Juego, se propone que en el marco regulatorio aplicable a esta actividad, se incorpore la simplificación de los mecanismos de intervención vigentes por



declaraciones responsables o comunicaciones previas, de manera que el operador económico pueda iniciar y desarrollar su actividad económica (en este caso el bingo electrónico), en un plazo más corto y sin necesidad de volver a pasar por un procedimiento de autorización adicional al que ya tuvo que someterse para obtener la autorización previa para realizar la actividad genérica del bingo.



Isabel Muñoz Durán
Presidenta



José Manuel Ordóñez de Haro
Vocal Primero



Luis Palma Martos
Vocal Segundo