



INFORME N 12/2017 SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE APUESTAS DE 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 20 de junio de 2017, con la composición expresada y siendo ponente D^a. Isabel Muñoz Durán, en relación con el asunto señalado en el encabezamiento, aprueba el siguiente Informe:

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 6 de marzo de 2017, tuvo entrada en la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (en adelante, ADCA) escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, por el que solicitaba la emisión del Informe preceptivo previsto en el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, respecto del Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Apuestas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, acompañado de información complementaria e Informes emitidos hasta ese momento por distintos órganos. Asimismo, junto a la petición, se adjuntaba el borrador inicial del texto normativo, así como la última versión resultante de las observaciones e informes emitidos en el procedimiento hasta esa fecha, y el Anexo I de la Resolución de 19 de abril de 2016, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía.

2. Con fecha 14 de marzo de 2017, se remitió por la ADCA un oficio solicitando información adicional a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública. En concreto, se le requirió para que realizara la revisión del Anexo I, así como que aportara la información y documentación relativa a las cuestiones recogidas en el Anexo II, respecto del proyecto normativo de referencia.

3. En contestación a este escrito, el día 24 de marzo de 2017 se recibieron los formularios de los Anexos I y II de la Resolución de 19 de abril de 2016, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía.



4. Con fecha 10 de abril de 2017, tuvo entrada en el registro de la ADCA una copia de la nueva versión del mencionado borrador de proyecto normativo resultante de la valoración de las observaciones contenidas en el Informe de la Secretaría General Técnica de la referida Consejería.

5. Con fecha de 2 de junio de 2017, 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 detalló 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 Decreto sometido a Informe tiene como objeto aprobar el Reglamento que regulará, para el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, las apuestas sobre acontecimientos deportivos o de competición de distinta naturaleza a estos, previamente determinados, cuyo desenlace sea incierto y ajeno a las partes intervinientes.

Consta de un Artículo único, tres Disposiciones adicionales, una Disposición transitoria, una Disposición derogatoria y dos Disposiciones finales, con el contenido que se detalla a continuación:

- Artículo único. *Aprobación del Reglamento de Apuestas de la Comunidad Autónoma de 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.



- Disposición adicional primera. *Apuestas hípicas y apuestas sobre carreras de galgos.*
- Disposición adicional segunda. *Presentación electrónica de autorizaciones en materia de juego y apuestas.*
- Disposición adicional tercera. *Pasarela de validación de registro.*
- Disposición transitoria única. *Presentación de solicitudes y documentación.*
- Disposición derogatoria única. *Normas derogadas.*
- Disposición final primera. *Desarrollo y ejecución.*
- Disposición final segunda. *Entrada en vigor.*

Por su parte, el Reglamento se compone de 52 artículos organizados en diez Títulos:

El Título I, "*Disposiciones generales*" (artículos 1 a 4), recoge las normas sobre el objeto y ámbito de aplicación del Reglamento, el régimen jurídico, exclusiones y prohibiciones.

El Título II, "*Competencia*" (artículo 5), incluye la atribución de competencias en materia de juego y apuestas.

El Título III, "*De las apuestas*" (artículos 6 a 8), establece las definiciones precisas para la correcta comprensión del texto, recoge los tipos de apuestas y regula la publicidad y el patrocinio comercial.

El Título IV, "*Del régimen de las autorizaciones*" (artículos 9 a 18), especifica el procedimiento de autorización e inscripción de empresas, las solicitudes de autorización, y otros aspectos relacionados como los derechos y obligaciones de la empresa autorizada, vigencia, modificación y extensión de la autorización.

El Título V, "*De los elementos personales de las empresas de apuestas*" (artículos 19 a 20), contempla el régimen de la inscripción profesional y las prohibiciones para el personal de apuestas.

El Título VI, "*De los locales y zonas de apuestas*" (artículos 21 a 26), describe las características de los diversos establecimientos de apuestas y establece sus respectivas autorizaciones.

El Título VII, "*Formalización de las apuestas por medios o sistemas electrónicos, telemáticos, interactivos o de comunicación a distancia*" (artículos 27 a 29), aborda la formalización telemática de apuestas en línea, el acceso al sistema, así como su aceptación y validación.

El Título VIII, "*Elementos, equipos y material de las apuestas*" (artículos 30 a 38), recoge los elementos y material de las apuestas, los requisitos de seguridad de los elementos técnicos, y la homologación de los sistemas y equipamientos de las apuestas.

El Título IX, "*Régimen sancionador*" (artículos 39 a 47), tipifica las infracciones, establece las sanciones, y determina los órganos competentes en el procedimiento.

Por último, el Título X, "*Procedimiento sancionador*" (artículos 48 a 52), aborda el régimen jurídico del mismo y describe las distintas fases de su desarrollo hasta la



resolución.

IV. MARCO NORMATIVO

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

Por su parte, el artículo 72.2 del propio Estatuto de Autonomía 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.

Asimismo, es de significar que la regulación general de esta materia se encuentra contenida en la Ley 2/1986, de 19 de abril, del Juego y Apuestas de la Comunidad Autónoma de Andalucía y en el Decreto 280/2009, de 23 de junio, por el que se aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

V. CONSIDERACIONES SOBRE EL MERCADO AFECTADO POR EL PROYECTO DE DECRETO

Conforme al artículo 1 del proyecto de Reglamento incluido en el proyecto normativo sometido a Informe, el objeto y ámbito de aplicación del mismo se refiere a *“la regulación de las apuestas sobre acontecimientos deportivos o de competición de distinta naturaleza a éstos, previamente determinados, cuyo desenlace sea incierto y ajeno a las partes intervinientes”*.

Esta definición identifica las apuestas deportivas como producto del mercado que se pretende regular. Sin embargo, deja abierto a cualquier otro tipo de acontecimientos de competición y las posibles apuestas que pudieran llevarse a cabo, que estarían reguladas igualmente por este proyecto de Reglamento. Esta definición dificulta la delimitación del mercado de producto para este sector de actividad. Asimismo, el centro directivo en el Anexo II remitido, de la Resolución de 19 de abril de 2016, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, por la que se aprueban los criterios para determinar la incidencia de un proyecto normativo en la competencia efectiva, unidad de mercado y actividades económicas, en su apartado 5.1 sobre caracterización del mercado afectado por la regulación, señala expresamente que *“al tratarse de una actividad empresarial nueva en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de*



Andalucía, aún no existen datos económicos de este sector de actividad empresarial en Andalucía”.

En este sentido, parecería que se estuviera regulando un mercado, sin conocer el número de operadores económicos que pudieran estar interesados en ejercer esta actividad económica, sin identificar algunos datos de interés sobre el tipo concreto de apuestas que de forma generalizada serían el producto ofrecido, y sin aportar información sobre estimaciones que a este respecto se hayan podido realizar. Ante esta cuestión, y para poder realizar una caracterización del mercado al que va dirigido este proyecto normativo, se ha contado con los datos disponibles en el Informe trimestral del Mercado del juego online en España 2017, elaborado por la Dirección General de Ordenación del Juego del Ministerio de Hacienda y Función Pública, así como en el Anuario del juego en España 2015/2016, elaborado por la Fundación Codere, que dedica su Capítulo 4 a las apuestas deportivas y su Capítulo 9 a los juegos online.

Según las citadas fuentes, el mercado del juego en su conjunto está experimentado numerosos cambios en los últimos años, consecuencia de las modificaciones de los hábitos sociales, en especial, con la incorporación de la modalidad “online” al patrón de comportamiento y las posibilidades de transacciones asociadas al mismo.

En la siguiente tabla se dan datos en millones de euros de las cantidades jugadas en España, según juego, destacando el crecimiento experimentado por la modalidad “online”, que pasa de representar, sobre el total de las cantidades jugadas en el año 2012 un 10%, a alcanzar en el año 2014 un 21,5%.

Tabla 1

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Juego presencial	31.903,2	30.122,9	27.871,5	26.240,9	24.587,2	23.595,5	24.002,4
Loterías y Apuestas del Estado	10.047,2	9.844,6	9.592,3	9.722,5	9.253,0	8.518,9	8.446,1
ONCE	2.100,6	1.980,8	1.863,1	1.956,3	1.913,9	1.836,8	1.765,4
Casinos	2.286,9	1.990,9	1.856,8	1.609,5	1.488,1	1.436,3	1.521,2
Bingos	3.378,5	2.928,1	2.687,6	2.016,9	1.876,5	1.793,7	1.774,2
Máquinas B	14.069,4	13.228,7	11.632,3	10.628,6	9.628,9	9.393,6	9.573,7
Apuestas deportivas	20,6	149,8	239,4	307,1	426,8	616,2	921,8
Juego "Online"					2.723,1	5.600,4	6.564,6
Apuestas deportivas					1.009,7	2.010,4	2.894,9
Concursos					6,1	10,2	6,1
Póquer					1.165,1	2.240,7	2.139,2
Casino					511,8	1.278,6	1.456,9
Bingo					30,4	60,5	67,5

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total Juego	31.903,2	30.122,9	27.871,5	26.240,9	27.310,3	29.195,9	30.567,0

Fuente: Fundación Codere

Al mismo tiempo, las apuestas deportivas representan el 44% de las cantidades jugadas en modalidad “online”. En efecto, las apuestas deportivas han cambiado completamente, así por ejemplo “La Quiniela”, modalidad de juego de apuesta deportiva de carácter tradicionalmente presencial, apenas supone la mitad de lo que representaba en el año 2008, siendo superada ampliamente por otras apuestas deportivas, tanto de carácter presencial como en su versión *online*.

Tabla 2

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
La Quiniela	557,4	533,1	487,9	381,3	360,1	297,7	261,6
Apuestas deportivas presencial	20,6	149,8	239,4	307,1	426,8	616,2	921,8
Apuestas deportivas “online”					1.009,7	2.010,4	2.894,9

Fuente: Fundación Codere

Según los datos adicionales procedentes del Informe trimestral del mercado del juego “online” en España, y teniendo en cuenta que se trata de datos que recogen solo el primer trimestre del ejercicio 2017, las cantidades jugadas en millones de euros y el margen neto del juego son de gran relevancia.

Tabla 3

	Cantidades jugadas	%	Margen Neto de Juego ² (GGR)	%
Apuestas	1.383,57	46,33	71,61	58,39
Casino	1.180,76	39,54	32,53	26,52
Póquer	403,60	13,52	15,14	12,34
Bingo	16,95	0,57	2,36	1,92
Concursos	1,24	0,04	1,01	0,82
Total	2.986,12		122,65	

Fuente: DGOJ.

Nota: Cantidades jugadas trimestral y GGR trimestral, en millones de €

² *Gross Gaming Revenue*: importe total de las cantidades dedicadas a la participación en el juego, deducidos los bonos y los premios satisfechos por el operador a los participantes. Asimilable a la variación patrimonial para los jugadores, la ganancia o pérdida derivada del juego durante un determinado periodo de tiempo.



Conforme a estos datos, se consolida el incremento, por parte de la demanda de juegos, del número de apuestas frente a otro tipo de juegos *online*, y, dentro de esta modalidad, destacan las apuestas deportivas de contrapartida. Este tipo de apuesta consiste en el acierto del pronóstico formulado sobre el resultado de uno o varios eventos deportivos, o sobre hechos o circunstancias que formen parte o se desarrollen en el marco de tales eventos o competiciones deportivas, y que hayan sido previamente establecidos en el correspondiente programa por el operador del juego. El participante apuesta contra el operador de juego, siendo el premio el resultante de multiplicar el importe de la participación por el coeficiente que el operador haya validado previamente para el pronóstico realizado.

En la siguiente tabla se identifican las distintas modalidades de apuestas:

Tabla 4

	1 ^{er} trimestre 2017	
	Cantidades jugadas	GGR
Apuestas Deportivas de Contrapartida	1.318,07	68,18
Apuestas Deportivas Mutuas	0,01	4780,02 ⁽¹⁾
Apuestas Hípicas de Contrapartida	21,14	1,38
Apuestas Deportivas Cruzadas	33,06	0,14
Otras Apuestas de Contrapartida	11,3	0,89
TOTAL	1.383,58	71,61

Fuente: DGOJ.

Nota: En millones de €. Excepto (1) que es en euros.

Recientemente, estas apuestas deportivas han empezado a ser reguladas por las Comunidades Autónomas, a través de la aprobación de una normativa específica para dicha materia. Así, en 2015, esta modalidad de juego fue autorizada en Aragón, Castilla la Mancha, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Madrid, Murcia, Navarra, País Vasco, La Rioja y la Comunidad Valenciana. En el conjunto de estas Comunidades Autónomas, durante el ejercicio 2015 se apostaron 1.215 millones de euros, de los que 999 retornaron en forma de premios a los clientes.

A continuación, se ofrece un resumen de los canales de comercialización permitidos en las distintas Comunidades Autónomas que ya han regulado esta modalidad de juego, a excepción de Castilla la Mancha cuyo dato no está disponible.



Tabla 5

	Salón de juego	Local/Tienda de Apuestas	Hostelería	Internet
Aragón	X	X		
Castilla la Mancha				
Castilla y León	X			
Cataluña	X			
Galicia	X	X	X	
Madrid	X	X		X
Murcia	X	X		X
Navarra	X	X	X	X
País Vasco	X	X	X	X
La Rioja	X	X	X	X
C.Valenciana	X	X	X	

Fuente: Fundación Codere

En cuanto a la información sobre la oferta en este mercado, hay que señalar que en España existen 52 operadores autorizados por la Dirección General de Ordenación del Juego, según los datos disponibles en la página web del Ministerio de Hacienda y Función Pública³.

Teniendo en cuenta los datos anteriores, se puede concluir que se trata de un sector que se encuentra en un proceso de importante crecimiento. La regulación propuesta en el proyecto de norma se limita 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 debe centrarse en aplicar los principios de la buena regulación a dichos requisitos, con una doble perspectiva; por una parte, preservar de los efectos externos negativos a las personas consumidoras y usuarias; y por otra, que se eviten las restricciones que no estén justificadas en razones imperiosas de interés general y que estas, en su caso, sean proporcionadas.

³ Véase: <https://www.ordenacionjuego.es/es/url-operadores>



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

VI.1. Consideraciones generales sobre la mejora de la regulación económica

La mejora de la regulación económica constituye el conjunto de actuaciones e instrumentos, mediante los cuales los poderes públicos, al elaborar o aplicar las normas con impacto en las actividades económicas, promueven un entorno más eficaz para el desarrollo de la actividad empresarial y profesional, y evitan la imposición de restricciones injustificadas o desproporcionadas.

En tal sentido, cabe recordar que la imposición de cargas afecta al comportamiento de los agentes económicos ralentizando sus operaciones, detrayendo recursos de otras actividades productivas, condicionando sus decisiones de inversión y generando obstáculos a la libre entrada y salida del mercado. De ahí, la importancia de incentivar la producción de normas más transparentes, más fácilmente aplicables y sujetas a un proceso de revisión que optimice sus resultados, coadyuve a la dinamización económica, simplifique procesos y reduzca cargas innecesarias.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.2 de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, al evaluar las distintas iniciativas normativas, la Agencia de Defensa de la Competencia aplica los principios de eficiencia, necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia. Ello, en aras de que el marco normativo propuesto contribuya a alcanzar un modelo productivo acorde con los principios y objetivos básicos previstos en el artículo 157 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Asimismo, tras la entrada en vigor de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM), todas las Administraciones públicas españolas están obligadas a observar en sus disposiciones los principios establecidos para proteger las libertades de acceso y ejercicio de los operadores económicos. El artículo 9.1 de la LGUM, bajo el título "*Garantía de las libertades de los operadores económicos*", preceptúa:

"Todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia".

Para toda actuación de las Administraciones Públicas que pueda limitar el ejercicio de derechos individuales o colectivos, el artículo 4.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, Ley 40/2015), regulador de los "*Principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad*" dispone lo siguiente:



“Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Asimismo deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos”.

En lo que se refiere estrictamente a iniciativas normativas, el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015), enuncia los “Principios de buena regulación”, y determina que:

“En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”.

Los esfuerzos por incorporar al ordenamiento jurídico los principios de la *better regulation* no se agotan con el análisis *ex ante* de los proyectos normativos por las instituciones que tienen encomendadas esa función consultiva.

Por ello, también interesa señalar que el artículo 130 de la Ley 39/2015, referido a la “Evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación”, dispone lo siguiente:

“1. Las Administraciones Públicas revisarán periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas.

El resultado de la evaluación se plasmará en un informe que se hará público, con el detalle, periodicidad y por el órgano que determine la normativa reguladora de la Administración correspondiente.

2. Las Administraciones Públicas promoverán la aplicación de los principios de buena regulación y cooperarán para promocionar el análisis económico en la elaboración de las normas y, en particular, para evitar la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica”.

Sentado lo anterior, este Consejo realizará el análisis del proyecto normativo remitido, de acuerdo con los principios enunciados *ut supra*, y de conformidad con lo establecido en la Resolución de 19 de abril de 2016, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, por la que se aprueban los criterios para determinar la incidencia de un



proyecto normativo en la competencia efectiva, unidad de mercado y actividades económicas.

VI.2. Consideraciones generales desde la perspectiva de la unidad de mercado

A los efectos de este Informe, interesa considerar lo señalado por la extinta Comisión Nacional de la Competencia (*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, al objeto de una minimización o eliminación de los riesgos potenciales derivados de dichas actividades.

Las actividades de juego reguladas en el proyecto normativo, suponen actividades económicas, y como tales, están incluidas en el ámbito de la LGUM. Esta, a diferencia de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (en adelante, Directiva 2006/123/CE), y su normativa de trasposición estatal, sí resulta aplicable a los juegos de azar.

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 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. Así 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 del Ministerio de Hacienda y Función Pública, en el que



están representados el Estado y las Comunidades Autónomas, 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.

La LGUM recoge una serie de principios para garantizar las libertades de establecimiento y de circulación, similares a los contenidos en la Directiva 2006/123/CE, extendiendo su aplicación al mercado estatal: a) principio de no discriminación de derechos por razón de la residencia o establecimiento del operador económico; b) principio de confianza mutua, que comporta el reconocimiento de las actuaciones de otras administraciones en cuanto, entre otros, a autorizaciones, homologaciones y certificados; c) principio de necesidad y proporcionalidad de las medidas reguladoras, que obliga a motivarlas en las razones contempladas en el artículo 3.11 de la ley 17/2009 (artículos 5 y 17 de la LGUM); y d) principio de eficacia en el territorio nacional de los títulos habilitantes expedidos por cualquier Administración.

Desde la óptica de la unidad de mercado, el análisis del marco normativo que rige en este sector económico se debe centrar, fundamentalmente, 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 1:

"(...) 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 4 del mismo artículo 20 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 las que los medios de intervención más restrictivos, como las autorizaciones, resultan aceptados. No obstante, 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 administrativa 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 regulador 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, entre otras:

- 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.
- 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.
- Reconocer la validez nacional de los elementos de bingo que hayan sido



- homologados por otra Administración autonómica.
- Suprimir la exigencia de un número de trabajadores de una determinada clasificación profesional para los distintos tipos de salas de bingo.
 - 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.
 - Suprimir la exigencia de documentos o carnés profesionales a las personas físicas que presten servicios en establecimientos de servicios de juego o azar.
 - 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.
 - Modificar las siguientes características técnicas de las máquinas tipo B:
 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.
 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.
 - 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 y publicado en el 2015.

Adicionalmente, sería de interés valorar las *“propuestas de mejora regulatoria”*, entre otras, contenidas en el citado Informe, en relación con el sector de las apuestas:

1. Aplicar el principio de eficacia nacional de las inscripciones en Registros de otras Comunidades Autónomas.
2. Suprimir todas las limitaciones de número de las 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.
3. Eliminar toda regulación que contemple distancias mínimas entre instalaciones de salones de juego.
4. Derogar las exigencias de espacios y distancias dentro de los locales, así como toda regulación de las dotaciones mínimas que no sea la recogida en la normativa urbanística municipal relativa a locales abiertos al público.
5. 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.
6. No exigir una forma jurídica determinada, en la medida en que su cumplimiento no conlleve, *per se*, unas mayores garantías a la hora de desarrollar la actividad.

En atención a lo señalado, se estima oportuno realizar en el presente Informe una serie de consideraciones relacionadas con el sector de las apuestas, y que se encontrarían íntimamente vinculadas con los objetivos anteriormente mencionados.

VI.3. Consideraciones particulares sobre el proyecto normativo

El proyecto normativo objeto de Informe pretende establecer, conforme a la información ofrecida por el órgano proponente en la documentación remitida, una ordenación o reglamentación general de la actividad económica relativa a la explotación y el cruce de apuestas, tanto de modo presencial, como a través de medios informáticos o telemáticos o de comunicación a distancia, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

A juicio de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, el proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Apuestas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, regula un sector económico o mercado y tiene una incidencia en la competencia efectiva, en la unidad de mercado y las actividades económicas.

Según se refleja en el Anexo II de la Resolución de 19 de abril de 2016 aportado por la



Consejería, desde la óptica de la competencia, se reconoce que el referido texto normativo establece requisitos previos de acceso al mercado, tales como la necesidad de obtener licencias, permisos o autorizaciones.

Y en el ámbito de la unidad de mercado, se señala que el proyecto normativo impone un régimen de intervención administrativa u otras exigencias de acceso o ejercicio. En concreto, se especifica que se regulan determinadas autorizaciones por razones de orden público para poder explotar apuestas (como es el caso de la autorización de organización, explotación y comercialización de las apuestas); la exigencia de una inscripción previa en el Registro de Empresas de Juego y la convalidación de otras Administraciones; la imposición de la declaración responsable en procedimientos no previstos en la Ley del Juego y Apuestas; la previsión de comunicación previa en determinados supuestos no recogidos en la Ley del Juego y Apuestas; la convalidación de homologación de apuestas de otras Administraciones; o la convalidación de homologación de equipos y material de las apuestas.

Con carácter preliminar, cabe efectuar una objeción desde la óptica de la mejora de la regulación. En concreto, se ha advertido que en el Preámbulo de la norma no se justifica su adecuación a los principios de buena regulación, tal y como exige el artículo 129 de la Ley 39/2015, más allá de la alusión general a las razones que han llevado a la elaboración de este proyecto de Decreto.

Recuérdese especialmente que, en virtud de los principios de necesidad y eficacia, toda norma debe estar justificada por una razón imperiosa de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.

En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener una regulación imprescindible para atender el objetivo de interés público que se persiga. Todo ello, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas o que impongan menos obligaciones a los destinatarios, teniendo en cuenta que, generalmente, a mayor grado de intervención, mayor distorsión a la actividad económica se estará produciendo.

Asimismo, las medidas que se establezcan, deberán ser las adecuadas para alcanzar el objetivo de interés general propuesto o para hacer frente al fallo de mercado. Debe darse una relación de causalidad entre la intervención reguladora y la finalidad perseguida.

A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.

Además, toda iniciativa normativa debe atender a la consecución de un marco normativo sencillo, claro y poco disperso, que facilite el conocimiento y la comprensión



del mismo.

VI.3.1. Sobre la necesidad y los objetivos perseguidos por la norma

La elaboración de toda norma debe recoger de forma precisa una definición clara de sus objetivos, y que tales objetivos se expliciten y sean coherentes con las medidas reguladoras que se detallan en el cuerpo de la misma. Esta definición va a permitir entender el porqué de la intervención, su oportunidad y su consistencia.

Tal y como se ha señalado anteriormente, el principio de necesidad exige que toda norma esté justificada con base en una razón de interés general y, además, habrá de concretar claramente la finalidad que pretende conseguir (artículo 129.2 de la Ley 39/2015).

Cabe tener en cuenta que el artículo 5 de la LGUM también vincula la aplicación de este principio a la regulación de la actividad económica. De acuerdo con la LGUM, el principio de necesidad es el primer presupuesto para regular el acceso o ejercicio de cualquier actividad. En consecuencia, la libre iniciativa económica solo se exceptuará justificadamente cuando concurra alguna “razón imperiosa de interés general”, de las definidas en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre. Es decir, la LGUM solo admite, como razones imperiosas de interés general, las contempladas, con carácter cerrado, en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre.

Con base en este primer criterio de necesidad, en todo proceso normativo habría de darse respuesta a las preguntas de por qué es necesario aprobar la nueva norma y para qué; es decir, cuál es la base que fundamenta y legitima una determinada actuación normativa, y cuáles serían los objetivos y finalidades perseguidos. Pero también cabría valorar la conveniencia de intervenir y la oportunidad de hacerlo. Además, este juicio estaría vinculado a la cuestión de la conveniencia de intervenir por una concreta vía normativa, y no a través de otras intervenciones alternativas.

Asimismo, en aplicación del principio de transparencia, las Administraciones Públicas han de definir claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o en la exposición de Motivos (artículo 129.5 de la Ley 39/2015).

En la parte expositiva del proyecto normativo que nos ocupa se recoge lo siguiente:

“En la actualidad, todo el sector del juego presencial en España se haya sumido en una profunda reestructuración al objeto de ser más competitivo en unas condiciones adversas ante la situación de crisis económica actual. En lo que al sector de las apuestas se refiere, la Comunidad Autónoma de Andalucía carecía hasta este momento de un marco reglamentario general que ordenase y regulara con detalle la explotación y el cruce de apuestas tanto de modo presencial como a través de medios informáticos, telemáticos o de comunicación a distancia. La ausencia de esta normativa específica impedía a los órganos competentes de la Administración de la Junta de Andalucía en esta materia la posibilidad de autorizar su explotación y comercialización por así



establecerlo el artículo 2.2 del Decreto 280/2009, de 23 de junio, por el que se aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Sin embargo, la actual realidad y situación del mercado del juego, en el que las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación desempeñan cada vez más un papel relevante en el desarrollo de nuevas modalidades, hacen necesario establecer para las apuestas una regulación que, garantizando la seguridad jurídica, tanto para empresas operadoras como para personas participantes en las mismas, sirva al mismo tiempo de instrumento eficaz para la prevención y protección de aquellas personas que puedan padecer los efectos del juego compulsivo o patológico, de los derechos de las personas menores y de la infancia.

Por otra parte, la regulación de las apuestas en el ámbito territorial de Andalucía debe garantizar la absoluta transparencia y trazabilidad de las operaciones y transacciones de apuestas estableciendo medidas de riguroso control que doten a los órganos de la Administración de mecanismos e instrumentos normativos que garanticen de manera eficaz su lucha contra el fraude, la evasión fiscal y el blanqueo de capitales”.

Desde la óptica de la mejora de la regulación, sería aconsejable que en la parte expositiva de la norma se recogieran de forma expresa los objetivos y finalidades perseguidos, así como su justificación, tal como se exige en el artículo 129 de la Ley 39/2015, y porque ello, además, posibilitaría una correcta evaluación de las medidas dispuestas en la norma, en términos de necesidad y de proporcionalidad, de acuerdo con los principios de una regulación económica eficiente.

VI.3.2. Sobre el objeto y el ámbito de aplicación

Tal y como se ha indicado, el proyecto normativo dispone la aprobación del Reglamento de Apuestas de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Dicho Reglamento, a su vez, tiene por objeto, la regulación, para el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de las apuestas sobre acontecimientos deportivos o de competición de distinta naturaleza a estos, previamente determinados, cuyo desenlace sea incierto y ajeno a las partes intervinientes (artículo 1.1).

De acuerdo con la definición contenida en el artículo 6.a) del proyecto de Reglamento sometido a Informe, se entiende por apuesta “*la actividad de juego por la que se arriesga una cantidad o valor económicamente determinado sobre los resultados de un acontecimiento deportivo o de competición de naturaleza distinta a éste que haya sido previamente determinado por la empresa operadora de apuestas, cuyo desenlace sea incierto y ajeno a las partes intervinientes en la misma*”. A continuación, en el artículo 7 se recoge una amplia tipología de apuestas, con base en distintos criterios (según la organización y distribución de las cantidades apostadas, su contenido, el lugar donde se formalicen, o el momento de su admisión).



Por otro lado, en el artículo 1.2 del proyecto reglamentario se delimita el ámbito de aplicación de la norma. En concreto, se determina que las disposiciones de este Reglamento se aplican a:

- a) La autorización, organización, explotación y comercialización de las apuestas, cualesquiera que sean los medios y los soportes que se utilicen para su práctica.*
- b) Los requisitos y condiciones de las empresas de juego dedicadas a la organización, explotación y comercialización de las apuestas.*
- c) Los lugares, locales y establecimientos en los que se admitan y practiquen las apuestas.*
- d) Los sistemas, equipos e instalaciones utilizados para la organización, explotación y comercialización de las apuestas.*
- e) El régimen sancionador y el control administrativo de la organización, explotación y comercialización de las apuestas”.*

En el tercer párrafo del referido precepto se precisa que *“los requisitos y condiciones establecidos en este Reglamento serán exigibles sin perjuicio de cualesquiera otros que resulten de aplicación de conformidad con el resto del ordenamiento jurídico”.*

Cabe poner de manifiesto que se desconoce el motivo de la exclusión material del ámbito de aplicación de las apuestas hípcas internas y externas, recogida en el artículo 3.a) del Reglamento. En relación con las mismas, se dispone, en concreto: *“que se registrarán por su normativa específica, sin perjuicio de la exigencia de los requisitos y condiciones establecidas en este Reglamento en lo relativo al carácter telemático de las apuestas hípcas externas cuando se utilicen para la comercialización de las mismas medios electrónicos, telemáticos, interactivos o de comunicación a distancia”.*

Sobre dicho extremo la Secretaría de Estado de Hacienda, en su Nota relativa al impacto sobre el orden constitucional de competencias en relación con este proyecto de Decreto, manifiesta *“la oportunidad que hubiera supuesto el nuevo Decreto para regular, con arreglo al orden constitucional de competencias, el régimen de la apuesta híptica externa, en particular en presencia de totalización con masas de jugadores ajenas al ámbito territorial andaluz”.*

Teniendo en cuenta lo anterior, y para alcanzar una mayor claridad y seguridad jurídica resultaría preciso que se explicitara en el Preámbulo de la norma las razones que han llevado a excluir la materia en cuestión de su ámbito de aplicación.



VI.3.3. Sobre el régimen de las autorizaciones

Con respecto al sistema de autorización previsto para poder desarrollar la actividad de las apuestas que se establece en los artículos 9 y siguientes del Reglamento proyectado, hay que recordar que la normativa sectorial de aplicación⁴ determina la existencia de un sistema de intervención administrativa previo.

En este sentido, el artículo 9.1 del Reglamento proyectado que nos ocupa, en línea con el régimen establecido en la Ley 2/1986, de 19 abril, del Juego y Apuestas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, dispone que los operadores interesados en la organización, explotación y comercialización de las apuestas tendrán que contar con un determinado título habilitante: la autorización administrativa previa de la Dirección General competente en materia de juego y apuestas.

Asimismo, en el artículo 9.2 se recoge que solo podrán ser titulares de las mismas las empresas previamente inscritas y autorizadas, como empresas operadoras de apuestas en el Registro de Empresas de Juego de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Este doble mecanismo entraña una restricción a la entrada en el mercado para los operadores económicos, que parece obedecer, en general, a la necesidad de proteger los intereses generales mencionados, 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.

La exigencia de la inscripción obligatoria de los operadores del sector de apuestas en el Registro de Empresas de Juego de la Comunidad Autónoma de Andalucía, con carácter

⁴ En concreto, la Ley 2/1986, de 19 abril, del Juego y Apuestas de Andalucía, en su artículo 4.2 dispone que requerirán autorización administrativa previa, en los términos que reglamentariamente se determinen: "(...) 2. La organización, práctica y desarrollo de las siguientes apuestas: a) Las apuestas hípias internas, externas y telemáticas; b) Las apuestas de galgos; c) Cualesquiera otras apuestas basadas en actividades deportivas o de competición". Por su parte, el artículo 7 de la mencionada Ley 2/1986 dispone:

"1. La realización de todas las actividades necesarias para la práctica de los juegos permitidos a que se refiere esta Ley requerirá la correspondiente autorización administrativa.

2. Las autorizaciones deberán señalar de forma explícita sus titulares, el tiempo por el que se conceden, los juegos autorizados y las condiciones de los mismos, y el establecimiento o local en que pueden ser practicados y aforo máximo permitido en su caso.

3. Las autorizaciones de establecimiento para la práctica de los juegos sólo son transmisibles previa concesión expresa de la Administración, pudiendo ser renovada, siempre que cumplan los requisitos exigidos en el momento de la solicitud de renovación.

4. La autorización de establecimientos para la práctica de juegos tendrá una duración limitada, pudiendo ser renovadas siempre que cumplan los requisitos exigidos en el momento de la solicitud de la renovación.

5. La validez de las autorizaciones concedidas para actividades a realizar en acto único finalizará con la celebración del hecho o actividad autorizada.

6. La autorización, organización y desarrollo de los Juegos y Apuestas serán objeto de regulación en sus propios reglamentos".



previo a la obtención de la autorización de organización, explotación y comercialización, es el primer trámite a realizar por las empresas que quieran operar en este mercado.

La LGUM señala en su artículo 20.1 que, en aplicación del principio de eficacia nacional, deberán tener validez, para todo el territorio nacional, los medios de intervención que las autoridades competentes establezcan para permitir el acceso a la 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).

Esta misma Ley, con el objetivo de salvaguardar la eficacia nacional de las autorizaciones administrativas, en su artículo 19.3 establece que la autoridad de destino asumirá la plena validez de los requisitos exigidos a los operadores económicos al amparo de la normativa de origen.

En conexión con lo anterior, el artículo 18.2. b) de la LGUM califica a 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, como una actuación que limita el libre establecimiento y la libre circulación, por ser contraria a los principios inspiradores de la Ley, en concreto, el principio de cooperación y confianza mutua y el principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional.

Asimismo, en el Informe de Conclusiones elaborado por la Secretaría Técnica del Grupo de Trabajo Regulatorio del Consejo de Políticas del Juego, publicado en el año 2015 (en relación al estudio que le fue encomendado sobre la posibilidad de acometer reformas legislativas para mejorar la unidad de mercado en el contexto de la implementación de las disposiciones contenidas en la LGUM), también incidían en la necesidad de la aplicación del principio de eficacia nacional en materia de inscripciones registrales autonómicas. Ante dicha propuesta, las Comunidades Autónomas mostraron su conformidad, siempre y cuando hubiese una armonización de los requisitos de acceso de los operadores de apuestas.

Con arreglo a lo expuesto, podría ser de interés que se evalúe la supresión de la obligatoriedad de inscripción para aquellas empresas que se encuentren inscritas en cualquier Registro de otra Comunidad Autónoma, y establecer un mecanismo de comunicación interadministrativa, en virtud de lo establecido en el artículo 24 de la LGUM. Ello, en línea con las propuestas planteadas en el Informe de Conclusiones del Grupo de Trabajo Regulatorio del Consejo de Políticas del Juego sobre el reconocimiento de la eficacia nacional de las inscripciones en los registros autonómicos, en cumplimiento de lo establecido en la LGUM. Ello, además, se considera coherente con el acuerdo adoptado en el Consejo de Políticas del Juego, en su reunión de 17 de diciembre de 2014, de aproximación de 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.

VI.3.4. Sobre los requisitos de inscripción exigidos a las empresas

En el artículo 10 del Reglamento proyectado se recogen los requisitos necesarios para que las empresas operadoras de apuestas puedan inscribirse en el Registro de Empresas de Juego de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Algunos de los requisitos a los que se sujeta dicha inscripción y la autorización pueden resultar, en principio, limitativos del acceso al mercado o de la libertad de empresa. No obstante, en ciertos supuestos, obedece a la necesidad de proteger los intereses generales perseguidos por la norma.

A este respecto, cabe realizar las siguientes consideraciones:

- *Sobre la exigencia de una forma jurídica determinada y que tengan como único objeto social la organización, comercialización y explotación de apuestas*

El artículo 10.1.a) exige, como presupuesto previo para poder inscribirse en el Registro de Empresas de Juego de Andalucía, que la empresa operadora de apuestas esté constituida *“bajo la forma jurídica de sociedad anónima o de responsabilidad limitada de conformidad con los requisitos establecidos en la legislación mercantil”*.

Por su parte, también merece destacarse particularmente el hecho de que en el artículo 10.1.c) se disponga que las operadoras de juegos hayan de tener como objeto social exclusivo la organización, explotación y comercialización de apuestas.

Debe saberse que, desde la óptica de la competencia, la determinación de que la forma societaria de la empresa tenga que ser necesariamente la de sociedad anónima o de responsabilidad limitada, y la relativa al objeto social único, constituyen limitaciones que afectan a los operadores interesados en acceder al mercado, y que además pueden dificultar dicho acceso.

Sobre esta cuestión, cabe hacer notar que en el Informe de Conclusiones elaborado por la Secretaría Técnica del Grupo de Trabajo Regulatorio del Consejo de Políticas del Juego en el año 2014, ya citado, se planteaba como propuesta regulatoria estudiar el no exigir una forma jurídica determinada, en la medida en que su cumplimiento no conlleve, *per se*, unas mayores garantías a la hora de desarrollar la actividad.

Si bien es cierto que la protección del interés público concurrente puede aconsejar que los requisitos legales y económicos que se solicitan a estos operadores sean exigentes, no obstante, en la medida en que esta previsión puede restringir la competencia en el sector de los juegos de azar, además de entrañar una eventual vulneración de la



libertad de empresa, y ser potencialmente discriminatoria, al impedir el acceso al mercado de las apuestas a otros posibles operadores bajo otras figuras organizativas, el centro directivo proponente debería justificar si las restricciones señaladas, además de necesarias, resultan proporcionadas; esto es, si responden verdaderamente al objetivo de evitar la explotación de las actividades en dicho sector con fines fraudulentos, y si las mismas son adecuadas para tal fin, sin que existan otras medidas menos distorsionadoras. A título de ejemplo, podría sopesarse la posibilidad de arbitrar una regulación alternativa que se limite a determinar los requisitos económicos y legales necesarios para acceder al mercado (en particular, capital social mínimo), dejando abierta la forma societaria a la elección del operador.

- *Sobre la necesidad de ostentar la nacionalidad española o la de cualquiera de los Estados miembros de la Unión Europea o de cualquier Estado perteneciente al Espacio Económico Europeo (EEE)*

Continuando con el análisis de los requisitos para la inscripción en el Registro de Empresas de Juego de Andalucía, el mismo artículo 10.1 del proyecto reglamentario, en su apartado b) determina que los operadores deben “ostentar la nacionalidad española o la de cualquiera de los Estados miembros de la Unión Europea o de cualquier Estado perteneciente al Espacio Económico Europeo (EEE)”.

Aunque no se refleje expresamente en la documentación aportada, puede entenderse que esta restricción, que excluye a las entidades extranjeras se justificaría sobre la base del control y seguimiento de las actividades de los operadores tanto desde el punto de vista de lucha contra el fraude como desde el punto de vista de la salud pública, considerando la disparidad de regímenes fiscales fuera del ámbito europeo. En cualquier caso, debería justificarse la razón imperiosa que fundamenta tal requisito.

- *Sobre el requisito de un capital social mínimo*

El artículo 10.1.d) del proyecto de Reglamento impone la necesidad de que la empresa tenga un capital social mínimo de 2.000.000 euros, totalmente suscrito y desembolsado, dividido en participaciones o en acciones nominativas.

Aunque cabría considerar que este requisito se prevé como una garantía al servicio del funcionamiento del sistema y a la protección de los intereses generales, en la medida en que dicha disposición también supone una restricción al número de operadores en el mercado, excluyendo a aquellos que no lleguen a ese umbral, igualmente, el órgano impulsor de la norma habría de evaluar si dicha medida resulta compatible con los principios de necesidad y proporcionalidad, y ponderar si el objetivo de interés general no quedaría ya salvaguardado mediante otras medidas reguladoras que se prevén en el texto del Reglamento, como por ejemplo, la exigencia de garantías. En consecuencia, si se determinara que tal condición carece de justificación, sería recomendable suprimirla.



- *Sobre la prohibición de que los socios tengan acciones o participaciones en un determinado número de empresas de juego, o en sociedades explotadoras de casinos de juego y la imposibilidad de que los cargos directivos de la sociedad puedan serlo, a su vez, en un determinado número de empresas de juego o sociedades explotadoras de casinos de juego*

A este respecto, el artículo 10.1.e) del proyecto de Reglamento determina literalmente: *“Ninguna persona socia, ya sea persona natural o jurídica, podrá tener acciones o participaciones en más de ocho empresas de juego que a su vez se encuentren inscritas en el Registro de Empresas de Juego de la Comunidad Autónoma de Andalucía, ni en más de tres sociedades explotadoras de casinos de juego. A estos efectos se entenderá que existe identidad entre personas o entidades cuando éstas formen parte de un mismo grupo de sociedades y concurren los supuestos previstos en el artículo 42 del Código de Comercio”.*

En conexión con este requisito, en el artículo 11.2.e) del proyecto de Reglamento se exige que se aporte, junto a la solicitud de inscripción en el Registro de Empresas de Juego de la Comunidad Autónoma de Andalucía, *“e) Declaración responsable de las personas socias o accionistas de no participar en más de ocho empresas explotadoras de juego ni en más de tres sociedades explotadoras de casinos de juego, incluyendo la que se pretende inscribir. En el caso de ser persona jurídica, se acompañará certificación expresiva del cumplimiento del indicado requisito expedida por el cargo social que tenga facultades certificantes”.*

Igualmente, el artículo 10.1.f) del proyecto de Reglamento recoge textualmente: *“f) Ningún cargo directivo de la sociedad podrá ostentarlo, a su vez, en más de ocho empresas de juego que se encuentren inscritas en el Registro de Empresas de Juego de la Comunidad Autónoma de Andalucía, ni en más de tres sociedades explotadoras de casinos de juego”.*

Sobre este particular, se recomienda que el centro impulsor del proyecto de Reglamento justifique la idoneidad de sendas previsiones, en términos de necesidad y proporcionalidad, considerando si las mismas responden realmente a los objetivos de interés público perseguidos por la norma. En caso de no encontrar justificación, se propone la supresión de estas condiciones, así como de la previsión vinculada en materia de documentación exigida en el procedimiento de solicitud de inscripción en el Registro de Empresas de Juego de la Comunidad Autónoma de Andalucía recogida en el artículo 11.2.e) del proyecto de Reglamento.

- *Sobre la solvencia técnica, económica y financiera*

El artículo 10.1.g) exige *“Acreditar solvencia técnica y, en particular, disponer de un sistema informático seguro para la organización, explotación y comercialización de las*



apuestas que garantice el correcto funcionamiento de las mismas en los términos recogidos en el presente Reglamento". Este requisito se entiende justificado, en la medida en que obedece a la necesidad de proteger los intereses públicos perseguidos.

Cabe asimismo señalar que en el artículo 10.1.h) se dispone la necesidad de "*Acreditar solvencia económica y financiera suficiente*". En aras de los principios de seguridad jurídica, claridad y transparencia, resultaría pertinente una delimitación más precisa de estos requisitos en el propio Reglamento, evitando con ello una excesiva discrecionalidad, considerando en todo caso los criterios de proporcionalidad y mínima restricción a la competencia en el mercado.

VI.3.5. Sobre la documentación exigida en el procedimiento de solicitud de inscripción en el Registro de Empresas de Juego de la Comunidad Autónoma de Andalucía

La imposición de cargas afecta al comportamiento de los agentes económicos. De ahí, la importancia de que las normas que se produzcan sean realmente transparentes, fáciles de aplicar y sujetas a un proceso de revisión que optimice sus resultados, que coadyuve a la dinamización económica, simplifique procesos y reduzca cargas innecesarias, como las que se van a poner de manifiesto en este apartado.

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.

En el artículo 11 del proyecto reglamentario se determina que las empresas interesadas en inscribirse como operadoras de apuestas en el Registro de Empresas de Juego de la Comunidad Autónoma de Andalucía, deberán presentar una solicitud ante la Dirección General competente en materia de juego y apuestas.

Con respecto a la documentación que deberá acompañarse a la solicitud de inscripción, a fin de acreditar la concurrencia de los requisitos y condiciones establecidos en el texto del Reglamento proyectado, cabe cuestionar el hecho de que, en general, se exija la presentación de documentación, como la exigida en el apartado 2.b), esto es, la copia de la tarjeta acreditativa del número de identificación fiscal (NIF) de la sociedad, que la propia Consejería competente en la materia que nos ocupa podría obtener fácilmente de otras autoridades o Administraciones públicas, ejerciendo el deber de colaboración interadministrativa.

Téngase en cuenta que en el artículo 28.2 de la Ley 39/2015, se establece que los interesados no estarán obligados a aportar al procedimiento administrativo documentos que hayan sido elaborados por cualquier Administración, siempre que el interesado haya expresado su consentimiento para que dichos documentos sean consultados o recabados, así como que las Administraciones Públicas podrán



recabar los documentos electrónicamente mediante consulta a las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto. Al respecto, debemos indicar, como novedad de esta Ley, que la consulta u obtención se presume autorizada por los interesados salvo que conste en el procedimiento expresamente su oposición, o la ley especial aplicable requiera consentimiento expreso.

Mediante Convenio de fecha 11 de mayo de 2016, de colaboración entre la Administración General del Estado (MINHAP) y la Comunidad Autónoma de Andalucía, para la prestación mutua de soluciones básicas de administración electrónica, los órganos responsables de los procedimientos administrativos de la Administración de la Junta de Andalucía pueden acceder a los servicios de consulta de datos disponibles en la Plataforma de Intermediación de Datos, disponiendo así de un posible medio válido para lo dispuesto en el artículo 28.2 de la Ley 39/2015, con el objetivo de eliminar el requisito de la presentación por los ciudadanos de documentación acreditativa que obre en poder de otras Administraciones Públicas o de otros órganos de la Administración de la Junta de Andalucía, de manera que los datos que acreditaban las fotocopias y certificados en soporte papel puedan ser consultados por medios electrónicos.

De este modo, cualquier Administración pública puede verificar o consultar los datos de un ciudadano que ha iniciado un trámite con la misma, a través de los Servicios de Verificación y Consulta de Datos de la Plataforma de Intermediación, dependientes del Ministerio de Hacienda y Función Pública. De esta forma, el ciudadano no tendrá que aportar documentos acreditativos, por ejemplo de identidad o residencia, en los trámites que inicie.

En consecuencia, resulta pertinente que se revise la exigencia contenida en el artículo 11.2.b), además de la previsión contenida en el artículo 11.2.e), en la que se exige la aportación de una declaración responsable de las personas socias o accionistas de no participar en más de ocho empresas explotadoras de juego ni en más de tres sociedades explotadoras de casinos de juego, por las razones expuestas.

VI.3.6. Sobre la obligatoria constitución de garantía para la inscripción en el Registro de Empresas de Juego de la Comunidad Autónoma de Andalucía

En los artículos 10.1.i) y 12 del proyecto de Reglamento, se establece la obligación de que los operadores constituyan, con carácter indefinido, una garantía por importe de 1.000.000 de euros para la inscripción en dicho Registro⁵. Se especifica, además,

⁵ En relación con esta cuestión, debe señalarse que el artículo 20 de la Ley del Juego y Apuestas de Andalucía dispone:

"1. Con el fin de garantizar las obligaciones derivadas de la presente ley, las sociedades de juego y/o apuestas deberán constituir en la tesorería de la Consejería competente en materia de hacienda, a disposición de la Consejería competente en materia de juego, fianza en metálico o aval bancario, cuya



que dicha garantía puede constituirse en efectivo o mediante aval bancario o de sociedad de garantía recíproca o seguro de caución, debiendo mantenerse vigente por la integridad de su importe durante la vigencia de la inscripción en el Registro de Empresas de Juego de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En este caso, la constitución de fianza es un requisito que podría impedir el acceso a la actividad económica, pues se exige para poder efectuar la inscripción en el Registro de Empresas del Juego de Andalucía.

El artículo 5.2 de la LGUM establece que cualquier límite o requisito al acceso a una actividad económica o su ejercicio debe estar motivado por la salvaguarda de una 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. Adicionalmente, dicho límite o requisito debe ser proporcionado a la razón de interés general invocada y ser el menos distorsionador de la actividad económica.

Concretamente, y de conformidad con el artículo 12.1 del proyecto de Reglamento, la fianza exigida en este sector pretende destinarse a cubrir todas las obligaciones y responsabilidades económicas que se deriven de la comisión de infracciones en materia de juego y apuestas, así como de la falta de pago de tributos exigibles en dicha materia.

El requisito establecido podría encuadrarse en la razón imperiosa de interés general más amplia, relativa a la lucha contra el fraude (de hecho, dicha razón es invocada junto a la evasión fiscal y el blanqueo de capitales en el Preámbulo de la norma) que contempla el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre⁶. Sin embargo, las obligaciones y responsabilidades invocadas estarían relacionadas con los posibles perjuicios que se deriven del ejercicio de la actividad por parte del operador económico, y no parecerían responder en ningún caso a los efectos ocasionados de la mera inscripción del operador económico en un Registro, puesto que no es la inscripción, sino el ejercicio de la actividad económica el que podría conllevar un riesgo directo y concreto en materia de fraude.

A este respecto, solo podrán considerarse necesarias de conformidad con el artículo 5 de la LGUM, las fianzas conectadas al ejercicio de la actividad, siempre que de dicho

cuantía se determinará reglamentariamente.

2. La fianza quedará afectada a todas las obligaciones y responsabilidades económicas que se deriven de la comisión de infracciones en materia de juego y de la falta de pago de los tributos exigibles en dicha materia.

3. La falta de constitución de la fianza, así como la falta de actualización de esta en el plazo de un mes a contar desde el requerimiento que realice la Administración, supondrá que la persona o la entidad interesada incurra en una causa de revocación del título habilitante”.

⁶ El citado artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre define “razón imperiosa de interés general” como: “razón definida e interpretada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de Seguridad Social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural”.



ejercicio se deriven dichos riesgos y exista un nexo causal entre el objetivo que se persigue y la medida adoptada, es decir, la fianza.

En este sentido, la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM), en varios informes en materia de juegos⁷, en los que se analiza la procedencia de las fianzas, ha considerado que no son compatibles con la LGUM las fianzas exigidas por la mera inscripción en un registro, como parece ser el caso objeto de este Informe, por no ajustarse al principio de necesidad consagrado en el artículo 5 de la LGUM.

En consecuencia, de acuerdo con la finalidad a la que se destinan las fianzas y atendiendo al momento en el que se solicitan, en el que no se da una prestación efectiva del servicio, se considera que lo procedente sería abordar la supresión de la fianza exigida para la inscripción en el Registro de Empresas de Juego de la Comunidad Autónoma de Andalucía, tal y como ha venido sosteniendo la SECUM y, así además, fue planteado como una de las posibles propuestas recogidas en el Informe de Conclusiones elaborado por la Secretaría Técnica del Grupo de Trabajo Regulatorio del Consejo de Políticas del Juego en el año 2014, ya citado.

Una vez hechas las consideraciones pertinentes acerca de la necesidad y proporcionalidad de la exigencia de constituir garantía para el acceso a la actividad de apuestas, es preciso analizar el apartado 2 del artículo 12, que establece lo siguiente:

“2. Sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, serán admisibles las garantías depositadas ante otras Administraciones Públicas siempre que por el órgano competente de la Administración depositaria se expida certificación en la que se acrediten las siguientes condiciones:

- a) Que la cuantía garantizada cubra el importe previsto en el artículo 10.1.i).*
- b) Que la garantía igualmente queda afecta a todas las obligaciones y responsabilidades que se deriven de la comisión en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía de infracciones en materia de juego y apuestas y de la falta de pago de los tributos exigibles en dicha materia por los órganos competentes de la Administración de la Junta de Andalucía.*
- c) Que la garantía depositada ante la Administración correspondiente es ejecutable a primer requerimiento de los órganos competentes de la Administración de la Junta de Andalucía en esta materia.*

Igualmente, se deberá aportar en los casos de garantías constituidas mediante aval bancario o seguro de caución, certificación expedida por la persona

⁷ Vid. los informes de la SECUM, disponibles en los siguientes enlaces:

28.65 JUEGO. Fianzas Galicia

<http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/economia/ficheros/pdf/28.65JUEGOfianzasGalicia.pdf>

26.39 JUEGO. Fianzas. Cantabria

<http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/economia/ficheros/pdf/26.39JUEGOFianzasCantabria.pdf>

28.52 JUEGO. Fianzas

<http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/economia/ficheros/pdf/28.52JUEGOfianzas.pdf>



representante legal de la entidad avalista o aseguradora acreditativa de la conformidad expresa de dicha entidad con las condiciones establecidas en este apartado”.

A este respecto, ha de indicarse que el artículo 6 de la LGUM establece el principio de eficacia nacional, desarrollado por el artículo 20.6, que dispone que los medios de intervención que permitan el acceso a una actividad económica o su ejercicio, entre ellos, la inscripción en registros, tienen eficacia en todo el territorio nacional sin necesidad de que el operador tenga que cumplir con nuevos requisitos.

En este mismo sentido, el artículo 19.1 de la LGUM incide en que desde el momento en que un operador económico esté legalmente establecido en un lugar del territorio español podrá ejercer su actividad económica en todo el territorio, incluso cuando los requisitos que se exigen para esa actividad difieran a los del lugar de origen, tanto si es por su alcance, por su cuantía o incluso, cuando la actividad económica no esté sometida a requisitos.

Además, el principio de eficacia nacional está íntimamente vinculado con las actuaciones limitadoras de la libertad de establecimiento y circulación reguladas en el artículo 18.2 de la LGUM, y entre las que se especifican los seguros de responsabilidad civil o garantías adicionales a los establecidos en la normativa de origen, si son equivalentes en cuanto a la finalidad y cobertura en términos de riesgo, suma asegurada o límite de la garantía (artículo 18.2.d)).

Por lo tanto, debe considerarse que en el momento que no se reconozca por la autoridad de destino una fianza que coincide en causa y objeto, la petición de una nueva fianza resultaría redundante y contraria a la LGUM, por tratarse de un requisito prohibido por el artículo 18.2.d) de esta Ley.

Aunque ha de valorarse positivamente la inclusión reglamentaria de una previsión relativa al reconocimiento de la validez nacional de las fianzas constituidas ante otras Administraciones públicas, tal y como resulta exigible en aplicación de la LGUM y se planteara entre las propuestas plasmadas en el Informe de Conclusiones del Grupo de Trabajo Regulatorio del Consejo de Políticas del Juego, sin embargo, cabe cuestionarse el hecho de que dicho reconocimiento se formule de forma condicionada a que se acrediten una serie de requisitos (algunos de los cuales lo que pretenden es posibilitar que la Administración autonómica pueda ejecutar la fianza constituida en otra Comunidad). Ello, porque tal redacción pudiera no ser del todo ajustada al principio de eficacia nacional de las actuaciones administrativas establecido en la LGUM.

VI.3.7 Sobre la modificación y extinción de la autorización

El artículo 17.1 del proyecto de Reglamento, determina la necesidad de obtener una nueva autorización en los supuestos de modificaciones de la autorización para la organización, explotación y comercialización de las apuestas que impliquen: i)



cambios en el sistema informático y en la tecnología empleada para la organización, gestión y seguridad de la información esenciales para la gestión, explotación y comercialización de las apuestas autorizadas; o bien, ii) modificaciones de los órganos de Administración y de los cargos directivos de la sociedad titular de la autorización.

Para el resto de modificaciones de la autorización para la organización, explotación y comercialización de las apuestas, el operador se verá obligado a formalizar una comunicación previa, que habrá de efectuarse con carácter general, con una antelación previa de 15 días, salvo para el supuesto de que la modificación consista en *“las situaciones que sean causa de inhabilitación sobrevenida”* (artículo 17.2).

Asimismo, en el artículo 17.3 se dispone que *“junto con la solicitud de autorización de la modificación, o en su caso, con la comunicación previa, deberán acompañarse una memoria justificativa de la oportunidad de la modificación solicitada y una actualización del proyecto de explotación que en su día sirvió para la concesión de la autorización vigente así como, en su caso, copia autenticada de la escritura pública de modificación de la constitución de la sociedad o de sus estatutos sociales”*.

Con respecto a la exigencia de una nueva autorización en los dos casos de modificaciones antes señalados, cabe plantear, en primer lugar que, de acuerdo con los principios de simplificación de cargas y proporcionalidad promulgados en los artículos 5, 7 y 17 de la LGUM, se considera que el centro directivo proponente de la norma debiera reflexionar sobre la necesidad de articular aquellas medidas de intervención alternativas, como la declaración responsable o la comunicación previa, dado que se considera que mediante las mismas puede quedar igualmente salvaguardado el objetivo de interés público que se persigue y, además, permitiría que el operador económico pueda llevar a cabo su actividad económica (en este caso, la organización, explotación y comercialización de las apuestas) 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, exigida para la organización, práctica y desarrollo de las apuestas.

Con relación a las modificaciones recogidas en el artículo 17.2 del proyecto de Reglamento, especialmente, sobre la necesidad de que la comunicación se presente con 15 días de antelación, hay que tener en cuenta que la exigencia de un plazo previo antes del inicio de la actividad supone que el instrumento de intervención contemplado en el mencionado precepto pudiera operar *de facto* como un régimen asimilable al de autorización (al no permitirse ejercitar el derecho al desempeño de la actividad), además de separarse del régimen dispuesto en la legislación administrativa general⁸, sin que la misma esté justificada en términos de necesidad y proporcionalidad.

⁸ En este sentido, ha de subrayarse que las comunicaciones podrán presentarse también dentro de un plazo posterior al inicio de la actividad cuando la legislación correspondiente lo prevea, según lo previsto en el artículo 69.3 segundo párrafo de la Ley 39/2015.



En lo que hace a la previsión de que junto con la comunicación se aporte determinada documentación, ha de recordarse que la comunicación se define como el documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente determinados datos y podrá establecerse cuando, por alguna razón imperiosa de interés general, las autoridades precisen conocer el número de operadores económicos, las instalaciones o las infraestructuras físicas en el mercado (*vid.* artículo 69.2 de la Ley 39/2015 en conexión con el artículo 17.3 de la LGUM). Es por ello, que junto con la comunicación previa no debería requerirse que se aporte documentación justificativa de la oportunidad de la modificación solicitada, la actualización del proyecto ni la copia de las escrituras públicas de modificación de la sociedad o de los estatutos sociales. En dicho régimen administrativo, el control del cumplimiento de la normativa se basará en inspecciones posteriores al inicio de la actividad económica, a partir de la información proporcionada por el operador en la comunicación.

Por otro lado, cabe poner de manifiesto que el artículo 18 del proyecto de Reglamento, relativo a la extinción de la autorización, en su apartado 1.a), prevé que la solicitud de autorización de organización, explotación y comercialización de apuestas pueda extinguirse por caducidad, *“al no haberse iniciado las actividades de explotación y comercialización de las apuestas en el plazo de seis meses desde la notificación de la autorización, o por haberse interrumpido voluntariamente o por cualquier otra causa, la explotación de las mismas durante un plazo superior a un año”*. Esta previsión está conectada con lo dispuesto en el artículo 15.2 del texto proyectado, que determina que el inicio y desarrollo de la actividad ha de efectuarse en el plazo máximo de seis meses desde la fecha de la notificación del otorgamiento de la autorización.

Sobre este punto, se quiere señalar que el establecimiento por vía reglamentaria del inicio obligatorio de la actividad en un plazo máximo determinado, supone la fijación de un límite temporal de caducidad a las autorizaciones. Este requisito temporal habría de estar justificado en cualquier caso en la necesidad de proteger un objetivo de interés general, y además ser proporcionado al mismo, tras constatarse que no existe una alternativa reguladora menos restrictiva para las actividades económicas, que igualmente permita alcanzar el objetivo perseguido.

Sobre la base de todo lo anterior, se recomienda que se revise la redacción del precepto analizado en línea con las distintas consideraciones efectuadas en este apartado.

VI.3.8. Sobre la exigencia de inscripción profesional en el Registro de Empresas de Juego del personal de las empresas titulares de autorizaciones de apuestas

Antes de descender al análisis del precepto regulador de la inscripción profesional, conviene recordar que la Ley 2/1986, de 19 abril, del Juego y Apuestas de Andalucía dedica su Título IV a la regulación de los elementos personales para la práctica de los juegos. En concreto, dicho cuerpo legal, dispone en su artículo 22:

“1. Las personas que realicen su actividad profesional en empresas dedicadas a la



explotación de los juegos y/o apuestas no podrán estar inhabilitados judicialmente para el ejercicio de profesión u oficio relacionados con los mismos.

2. Igual ausencia de inhabilitación se requerirá a las personas que sean socias, participes, administradoras, directoras, gerentes o apoderadas de las citadas empresas.

3. Se someterán al régimen de declaración responsable o, en su caso, al de comunicación previa los procedimientos que en materia de juego y apuestas se determinen reglamentariamente.

4. Los empleados que participen directamente en la práctica de los juegos y apuestas no podrán tener participación alguna en la sociedad titular de la empresa de juego.

5. La contratación por parte de estas empresas de personal extranjero se regirá por la legislación vigente en la materia”.

El artículo 19.1 del proyecto de Reglamento dispone que únicamente podrá prestar servicios en la organización, explotación y comercialización de las apuestas “*el personal debidamente inscrito en el Registro de Empresas de Juego de la Comunidad Autónoma de Andalucía*”. Y se precisa en el apartado 2 que, “*A tal fin, dentro de los tres meses siguientes a la notificación de la autorización para la organización, explotación y comercialización de las apuestas, las empresas titulares de éstas deberán interesar la inscripción de su personal accionista, partícipe, de dirección, empleado y apoderado, en el indicado Registro mediante declaración responsable de no concurrir en cada una de las personas a inscribir motivo de inhabilitación o incompatibilidad alguna de conformidad con la legalidad y demás normas que sean de aplicación*”.

A este respecto, en el proyecto analizado se están solapando dos regímenes de intervención sobre una misma realidad: el de la declaración responsable y el del registro con carácter habilitante (que se equipara al de autorización, ex artículo 17.1 de la LGUM).

En atención al principio de proporcionalidad, este doble régimen habría de ser revisado al objeto de su simplificación, entre otras razones, porque la LGUM no permite el establecimiento de varios instrumentos de intervención administrativa sobre una misma actividad por parte de una autoridad competente, de acuerdo con lo dispuesto en su artículo 17.4.

VI.3.9. Sobre la autorización de los locales de apuestas

El proyecto normativo, en su artículo 21, contempla el régimen de intervención administrativa dispuesto para acceder a la previa autorización como local de apuestas de determinados establecimientos⁹, tales como, casinos de juego, salas de bingo, salones de

⁹ En este sentido, el artículo 6.n) del proyecto de Reglamento define los establecimientos autorizados como aquellos “*locales en los que está permitida la comercialización y práctica de las apuestas. Se consideran establecimientos autorizados las tiendas de apuestas, casinos de juego, salas de bingo, los salones de juego y salas de hoteles con categoría mínima de cuatro estrellas. Podrá autorizarse específicamente la práctica de*



juego, tiendas de apuestas, o bien zonas habilitadas dentro de las salas de hoteles con categoría mínima de cuatro estrellas.

Respecto de la determinación de que la actividad de las apuestas pueda realizarse en “*Tiendas de apuestas*” y en determinadas zonas habilitadas dentro de las salas de hoteles con categoría mínima de cuatro estrellas, cabe destacar que sendas menciones se contemplan *ex novo* en esta norma, puesto que en el artículo 10 de la Ley 2/1986, de 19 abril, del Juego y Apuestas de Andalucía tan solo se mencionan los casinos de juego, las salas de bingo, los salones de juego y, bajo las limitaciones que en cada caso resulten exigibles, en establecimientos de hostelería y recintos o espacios habilitados para la celebración de apuestas, rifas y tómbolas.

En concreto, el artículo 10 de la Ley 2/1986 dispone literalmente:

“1. Los juegos permitidos sólo podrán practicarse en los locales que, reuniendo los requisitos exigidos en esta ley y en las disposiciones reglamentarias que la desarrollen, sean expresamente autorizados.

2. La práctica de juego podrá autorizarse en los establecimientos siguientes:

- a) Casinos de juego.*
- b) Salas de bingo.*
- c) Salones de juego.*

3. Asimismo, y con las limitaciones que en cada caso se establezcan, podrá autorizarse la explotación de máquinas recreativas y de azar con premio en establecimientos de hostelería y recintos o espacios habilitados para la celebración de apuestas, rifas y tómbolas”.

Este Consejo desconoce la motivación técnica por la que las salas de hoteles, con categoría mínima de cuatro estrellas, pueden disponer de zonas habilitadas para que dichos establecimientos puedan ser autorizados para la comercialización y práctica de las apuestas.

Sobre la documentación que deberá acompañarse a la solicitud de autorización como local de apuestas, en el apartado 2.a) de dicho precepto, se exige la presentación de la “*copia legitimada ante notario del documento contractual o del acuerdo suscrito entre la empresa operadora de apuestas y la persona titular del establecimiento público para el que se interesa su consideración como local de apuestas*”. Sobre esta cuestión, ha de recordarse, como ya pusiera de manifiesto el Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, en su Informe N 23/2016, 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

apuestas en recintos en los que se celebren acontecimientos deportivos o de competición de naturaleza distinta a éstos, así como, con carácter temporal, en recintos feriales con ocasión de la celebración de una actividad ferial relacionada directamente con actividades deportivas durante el desarrollo de las mismas”.



Andalucía *“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 pactos¹⁰ 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”.*

VI.3.10. Sobre las “Tiendas de apuestas”

El proyecto de Reglamento contempla la regulación de la figura de las “Tiendas de apuestas” en sus artículos 22 y 23.

De acuerdo con la definición contenida en el artículo 6.ñ) del mismo texto ha de entenderse por tal el “establecimiento preparado y autorizado única y específicamente para la formalización de las apuestas”.

Ha de subrayarse el hecho de que se someta a un plazo de vigencia temporal la autorización de las tiendas de apuestas, en concreto a 15 años, con renovación (se entiende automática) por periodos iguales, si se acredita el cumplimiento de los requisitos y condiciones exigibles. Aunque ni en el Preámbulo de la norma ni en la documentación remitida por la Consejería proponente se justifican las razones de la exigencia de una duración temporal a la autorización, cabría pensar que se ha previsto como un modo de garantizar el orden público y la protección de la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, supervisando cada cierto tiempo las instalaciones. Si bien, en la medida en que la limitación de la vigencia de las autorizaciones puede entorpecer el ejercicio de las actividades de servicios, quizás debiera sopesarse la posibilidad de instrumentar una medida reguladora alternativa menos restrictiva que posibilitara alcanzar el objetivo perseguido.

Con respecto al requisito previsto en el artículo 22.2, relativo a que las “Tiendas de apuestas” dispongan de una superficie útil de, al menos, 25 metros cuadrados dedicada exclusivamente a la actividad de las apuestas (excluidas del cómputo las áreas destinadas a la recepción, aseos y, en su caso, oficinas, almacenes o cualesquiera otras no asignadas directamente a aquella actividad), se recomienda que se revisen las exigencias de espacios dentro de los locales, así como toda regulación de las dotaciones mínimas que no sea la recogida en la normativa urbanística municipal relativa a locales abiertos al público, nuevamente, en consonancia con las propuestas planteadas en el ya citado Informe de Conclusiones

¹⁰ 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.



del Grupo de Trabajo Regulatorio del Consejo de Políticas del Juego, constituido en el 2014.

Sobre la prohibición recogida en el artículo 22.3, relativa a que en las “*Tiendas de apuestas*” no podrá desarrollarse actividad complementaria de hostelería, ni la instalación de máquinas recreativas o de azar, se trata de una restricción a la competencia cuya justificación, sobre la base de los principios de buena regulación económica y, en especial, el de necesidad y proporcionalidad, debiera constar de forma expresa en el expediente.

VI.3.11 Sobre el número máximo de máquinas auxiliares de apuestas a instalar

El artículo 25 del Reglamento proyectado contiene un requisito de ejercicio, que limita el número máximo de máquinas auxiliares de apuestas a instalar en las zonas de apuestas. Concretamente, se recoge textualmente:

“a) En los casinos de juego, salas de bingo, salones de juego, establecimientos hoteleros con categoría mínima de cuatro estrellas y tiendas de apuestas el número máximo de máquinas auxiliares de apuestas se determinará por la proporción de una unidad por cada dos metros cuadrados de la superficie útil total destinada para las apuestas en el establecimiento de juego.

b) En las zonas de apuestas internas, el número máximo de máquinas auxiliares de apuestas se determinará en función del aforo del establecimiento, autorizándose la instalación máxima de un terminal por cada 500 plazas de aforo”.

Aunque ni en la parte dispositiva de la norma ni en la documentación remitida a la ADCA se ofrecen los argumentos que pudieran justificar la necesidad e idoneidad de esta medida, es de suponer que la limitación descrita puede obedecer al carácter adictivo de las máquinas de apuestas por la accesibilidad del juego, los estímulos visuales y acústicos, su presencia en locales de ocio y consumo de alcohol y la inmediatez de los premios.

Junto a esta limitación quizás debieran contemplarse en el Reglamento otras medidas preventivas tales como campañas, y otras destinadas a regular los estímulos del juego.

VI.3.12 Sobre el régimen dispuesto para las apuestas en línea

Con carácter preliminar, y respecto a la regulación en la norma autonómica proyectada de las apuestas a través de medios informáticos, interactivos o de comunicación a distancia, este Consejo no puede más que suscribir lo que ya manifestara la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, en su Informe IPN/DP/0007/14, relativo al proyecto de orden ministerial por la que se aprueba la reglamentación básica de las apuestas cruzadas, a saber: “*La irrupción y desarrollo en las últimas décadas de internet y las comunicaciones*



electrónicas han supuesto un cambio radical en la concepción tradicional en los intercambios de bienes y servicios y en la definición de sus modelos de negocio, que han de enfrentarse a nuevos retos derivados de la posibilidad de prestación transnacional, la presencia de nuevos competidores para los servicios y bienes actuales e incluso la aparición de nuevos productos.

El sector del juego, comprendido por todas las actividades de oferta de juegos en las que un usuario final paga normalmente un precio por una posible remuneración económica o lúdica, lejos de permanecer ajeno a estos nuevos desarrollos tecnológicos, ha acusado la presencia de estos nuevos medios telemáticos, observable bien a través del considerable aumento de la prestación de los juegos tradicionales en su modalidad online, bien a través del desarrollo de nuevas modalidades de juegos únicamente distribuidas a través de este tipo de canal”.

Dicho esto, debemos destacar particularmente, como potencialmente restrictiva del acceso al mercado, la regulación contenida en el artículo 27.1. del proyecto de Reglamento objeto de Informe.

Desde el punto de vista de la competencia, la citada previsión normativa, al disponer que solo podrán acceder a las autorizaciones para las apuestas en línea aquellas empresas que tengan a su vez autorizadas la organización, explotación y comercialización de las apuestas en modo presencial, está concediendo un privilegio a los operadores incumbentes en otras modalidades de juego ya reguladas. Se estaría propiciando una importante barrera de entrada para potenciales competidores, dado que estos tendrían que ofrecer conjuntamente la modalidad presencial y *on line*.

En la medida en que esta grave restricción a la competencia no se considera justificada en términos de necesidad y proporcionalidad, con base a la protección de una razón de interés general, se recomienda su supresión.

VI.3.13 Sobre la homologación de los sistemas y equipamientos de las apuestas

El artículo 37.1 del proyecto reglamentario establece que los diferentes elementos y equipos necesarios para la explotación, comercialización, práctica y desarrollo de las apuestas, deberán encontrarse previamente homologados por la Dirección General competente en materia de juego y apuestas conforme al procedimiento establecido en los artículos 41 y siguientes del 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, aprobado por Decreto 250/2005, de 22 de noviembre.

Por su parte, el apartado segundo de dicho precepto recoge expresamente que, con independencia de lo anterior, las homologaciones de los sistemas y equipamientos de apuestas realizadas por los órganos competentes de otras Administraciones Públicas, serán expresamente reconocidas y validadas mediante Resolución de la Dirección General



competente en materia de juego y apuestas de la Administración de la Junta de Andalucía”, siempre que concurren una serie de requisitos¹¹.

Se prevé, asimismo, en el artículo 37.3 del proyecto de Reglamento que la Resolución relativa a dicha homologación habrá de ser dictada y notificada en el plazo máximo de tres meses desde la fecha de entrada de la solicitud en el registro electrónico de la Administración de la Junta de Andalucía.

Para el análisis de este apartado tenemos que hacer alusión al principio de eficacia nacional y cooperación y confianza mutua de las Administraciones. En este sentido, según el artículo 18 de la LGUM, se consideran actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y libertad de circulación, por no respetar estos principios, los *“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”*.

Asimismo, resulta de aplicación el artículo 19.2 de la LGUM, en cuya virtud se establece la libre iniciativa económica en todo el territorio nacional: *“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”*.

Con arreglo a todo lo anterior, cabe sostener que la exigencia de homologación contravendría lo dispuesto en el artículo 19.2 de la LGUM, por lo que se aconseja revisar el contenido de dicho precepto para poder garantizar que aquellos sistemas y equipamientos que hayan sido homologados por otras Comunidades Autónomas no requieran ningún procedimiento adicional para poder ser implantados en Andalucía.

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

¹¹ En concreto, los requisitos son:

a) *Que los términos a que se extiende cada homologación incluyan las funcionalidades del sistema y equipamiento de las apuestas que se establecen en la presente norma.*

b) *Que con la solicitud de homologación se acompañe escrito de autorización a la Dirección General competente en materia de juego y apuestas de la Administración de la Junta de Andalucía para recabar cuanta información y documentación se estime necesaria de la Administración Pública que haya homologado previamente los sistemas y equipamientos de las apuestas, en el caso de que en la solicitud de validación de la homologación se manifieste la oposición expresa de la persona solicitante a que sea recabado o consultado dicho documento por parte del órgano de la Administración competente.*

c) *Que los laboratorios de pruebas que hayan realizado las correspondientes certificaciones se encuentren reconocidos y autorizados por la Comunidad Autónoma que haya resuelto la homologación y asimismo, se encuentren acreditados como laboratorios de ensayos por la Consejería competente en materia de juego y apuestas de la Administración de la Junta de Andalucía”.*



DICTAMEN

PRIMERO.- El artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dispone que, en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En cumplimiento de esta previsión, en la exposición de motivos o en el preámbulo de las normas proyectadas habrá de quedar suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.

Asimismo, conforme al artículo 5 de la Ley 20/2013, de 19 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), las autoridades que en el ejercicio de sus competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o a su ejercicio, o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de la 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.

Con base en estas exigencias, hay que señalar que el Preámbulo de la norma objeto de este Informe, no justifica su adecuación a tales principios, haciendo simplemente una alusión a las razones que han llevado a la elaboración del proyecto de Decreto, y que este Consejo considera que no sería suficiente justificación a tenor de lo dispuesto en los artículos antes mencionados.

SEGUNDO.- El proyecto normativo, y en concreto, en el artículo 3.a) del Reglamento proyectado, excluye expresamente de su ámbito de aplicación las apuestas hípcas internas y externas. Teniendo en cuenta las advertencias incluidas en el Informe de la Secretaría de Estado de Hacienda aportado por el centro directivo junto con el resto de documentación, y al objeto de dotar de una mayor claridad y seguridad jurídica a la norma, este Consejo estima que resultaría conveniente que quedaran expresadas en el Preámbulo, las razones que han llevado al órgano proponente a excluir la materia en cuestión del ámbito de aplicación de la norma proyectada.

TERCERO.- En atención al principio de proporcionalidad, la previsión contenida en los apartados 1 y 2 del artículo 9 del Reglamento proyectado, contiene un régimen de doble autorización, que podría ser simplificado mediante la eliminación del mecanismo de autorización que se superpone al de autorización de la instalación, siendo sustituido por otro régimen de intervención administrativa que fuese igualmente adecuado, pero, además, proporcionado a la consecución del objetivo perseguido.

CUARTO.- En virtud de lo dispuesto en los artículos 18.2.b), 19.3, 20.1 y 24 de la LGUM, la exigencia de inscripción obligatoria de los operadores del sector de apuestas en el Registro de Empresas de Juego de la Comunidad Autónoma de Andalucía, con carácter previo a la obtención de la autorización de organización, explotación y comercialización, prevista en el Reglamento proyectado, debiera ser evaluada y



revisada.

QUINTO.- En relación a los requisitos de inscripción exigidos a las empresas, determinados en el artículo 10 del proyecto de Reglamento, el órgano directivo proponente debiera justificar si las restricciones impuestas, relacionadas con la exigencia de una forma jurídica determinada, el objeto social de las empresas, el requisito de un capital social mínimo, así como las prohibiciones impuestas a los socios y a los cargos directivos, están basadas en los principios de necesidad y, además, de proporcionalidad.

SEXTO.- Conforme a los principios de seguridad jurídica, claridad y transparencia normativa, resultaría conveniente una mayor delimitación de los requisitos exigidos en cuanto a la solvencia técnica, económica y financiera, dispuestos en los apartados g) y h) del artículo 10.1 del Reglamento proyectado.

SÉPTIMO.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 28.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se recomienda la revisión de la exigencia de documentación prevista en los apartados b) y e) del artículo 11.2 del proyecto de Reglamento.

OCTAVO.- La inclusión reglamentaria de una previsión relativa al reconocimiento de la validez nacional de las fianzas constituidas ante otras Administraciones públicas, ha de ser valorado de forma positiva. No obstante, es cuestionable el hecho de que dicho reconocimiento se formule de forma condicionada a la acreditación de determinados requisitos, y ello, debido a que puede no ser ajustado a lo dispuesto en la LGUM respecto del principio de eficacia nacional de las actuaciones administrativas.

NOVENO.- El artículo 17 del proyecto de Reglamento regula la modificación y extinción de la autorización, así como la exigencia de una nueva autorización. El centro directivo proponente debiera cuestionarse la posibilidad de articular otras medidas de intervención que igualmente salvaguarden el interés público perseguido, pero que puedan ser más proporcionadas a dicho interés.

Asimismo, el establecimiento de un plazo máximo para el inicio obligatorio de la actividad, habría de estar justificado en una razón imperiosa de interés general, y ser proporcionado.

DÉCIMO.- La regulación contenida en el artículo 19 del Reglamento proyectado, sobre la exigencia de inscripción profesional en el Registro de Empresas de Juego del personal de las empresas titulares de autorizaciones de apuestas contiene dos regímenes de intervención sobre una misma cuestión. Con base en el principio de proporcionalidad, este doble régimen habría de ser revisado, con el objetivo de ser simplificado.

UNDÉCIMO.- Las previsiones contenidas en los artículos 22 y 23 del proyecto de Reglamento, respecto de las "*Tiendas de apuestas*", en cuanto al plazo de vigencia temporal de la autorización, la exigencia de una superficie útil mínima, así como la

