

INFORME SSPI00022/17 PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE APUESTAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA.

Asunto: Decreto. Reglamento de apuestas. Acontecimientos deportivos o de competición. Competencias de la Comunidad Autónoma. Prohibición de apuestas simuladas, virtuales o irreales. Autorizaciones administrativas y unidad de mercado. Apuestas sobre acontecimientos esporádicos. Tiendas de apuestas: prohibición de actividad complementaria de hostelería. Zonas de apuestas internas. Autorizaciones y régimen para la formalización de apuestas por sistemas telemáticos y electrónicos: principio de territorialidad aplicado a las personas usuarias. Máquinas de apuestas y procedimiento de homologación. Entidad Nacional de Acreditaciones (ENAC). Régimen sancionador y de inspección: lex repetita.

Remitido por la Ilma. Sra. Secretaria General Técnica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, proyecto de Decreto referenciado para su informe, conforme al artículo 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, se formulan los siguientes:

ANTECEDENTES

PRIMERA.- Con fecha 12 de abril de 2017 se ha remitido proyecto de decreto arriba referenciado, adjuntándose el expediente.

SEGUNDA.- Junto al oficio de remisión se adjuntaba un texto del proyecto. No obstante, el presente Informe valorará la versión más reciente, de fecha 4 de abril de 2017, que se encontraba dentro del expediente.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- El presente proyecto de Decreto tiene por objeto la aprobación del Reglamento de apuestas de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Según la Memoria Justificativa: *"Andalucía, en los que al sector de las apuestas se refiere, carece de un marco reglamentario general que ordene y regule con detalle la explotación y el cruce de apuestas, tanto de modo presencial como a través de medios informáticos o telemáticos. La ausencia de esta normativa específica impide 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 los Juegos y Apuestas de la Comunidad Autónoma de Andalucía.*



Código:	43Cve799T8HECPkFU3jUfmTUQAJsMK	Fecha	24/05/2017	
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	1/32	

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 un papel más 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 del menor y la infancia".

Hasta el momento, la ausencia de regulación de las apuestas en Andalucía no permitía el despliegue de esta modalidad de juego mediante las correspondientes autorizaciones administrativas, pues de conformidad con lo dispuesto en 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, " *no podrá autorizarse por los referidos órganos la organización, gestión, explotación o práctica de aquellos juegos y apuestas que estando incluidos en el Catálogo, carezcan de regulación reglamentaria específica*".

El proyecto sometido a informe viene a regular, por primera vez, las apuestas relacionadas con acontecimientos deportivos o de competición, dentro del ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, mediante la aprobación de un Reglamento que contempla su régimen jurídico, incluyendo entre otros elementos, los requisitos objetivos y subjetivos, prohibiciones, autorizaciones administrativas, inscripción en el Registro de Empresas de Juego, tiendas de apuestas, zonas de apuestas internas, máquinas de apuestas, e infracciones y sanciones. Además de todo ello, el borrador regula con carácter especial, el régimen de formalización de las apuestas por medios o sistemas electrónicos, telemáticos, interactivos o de comunicación a distancia.

En consecuencia, esta regulación *ex novo* supondrá la posibilidad de que las empresas del sector puedan acceder a nuevos aspectos en materia de juego, concretamente los relacionados con las apuestas deportivas y de competición, lo que según la Parte Expositiva germinará en " *las condiciones jurídicas necesarias para la implantación de nuevas empresas, con avanzado nivel tecnológico en el desarrollo de la actividad de juego, que al tiempo generen puestos de trabajo y empleo en nuestra región*".


SEGUNDA.- Las competencias de la Comunidad Autónoma en cuya virtud se fundamenta el proyecto de Decreto, se halla en el artículo 81.1 del Estatuto de Autonomía, el cual dispone que " *Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de juegos, apuestas y casinos, incluidas las modalidades por medios informáticos y telemáticos, cuando la actividad se desarrolle exclusivamente en Andalucía*".

Sobre esta competencia, se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en Sentencia 35/2012, de 15 de marzo, afirmando lo siguiente:

"En particular en lo que se refiere a las apuestas, como una modalidad de juego, hemos afirmado reiteradamente que «ex art. 149.1.14 de la CE, corresponde al Estado en razón de su



Código:	43CVe799T8HECPkFU3jUfmTUQAJsmK	Fecha	24/05/2017
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	2/32



naturaleza de fuente de la Hacienda estatal, la gestión del Monopolio de la Lotería Nacional y con él la facultad de organizar loterías de ámbito nacional, así como en cuanto suponen una derogación de la prohibición monopolística establecida a favor del Estado, el otorgamiento de las concesiones o autorizaciones administrativas para la celebración de sorteos, loterías, rifas, apuestas y combinaciones aleatorias solamente cuando su ámbito se extienda a todo el territorio del Estado (por todas, STC 171/1998, de 23 de julio) (...) En este caso se trata de una materia, el juego, que según ha quedado señalado es de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en su ámbito territorial, sin perjuicio de las competencias del Estado cuando su ámbito sea nacional.

(...) Ahora bien, una vez constatado que todas las Comunidades Autónomas han asumido competencias a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía, debemos recordar la regla general según la cual debe diferenciarse entre el ejercicio de las competencias autonómicas y sus efectos, de manera que aquéllas no revierten al Estado sin más por sus efectos supraterritoriales.

Dicho traslado de titularidad, con base en la extraterritorialidad, tiene carácter excepcional, de manera que sólo podrá tener lugar «cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando además del carácter supra autonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aun en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supra-ordenado con capacidad de integrar intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables, que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 8)» (STC 194/2011, de 13 de diciembre, FJ 5). En consecuencia, «sin que el recurso a la técnica del desplazamiento de competencias al Estado, en el caso de efectos extraterritoriales del ejercicio de la competencia ejecutiva autonómica, deba ser asumido como solución.

(...) debe convenirse con la demandante en que no resultan evidentes las razones que justificarian la utilización de la supraterritorialidad como criterio determinante para la atribución de competencias al Estado. Cabe ciertamente pensar en otros mecanismos de cooperación, incluso entre Comunidades Autónomas, que pudieran dar solución a los eventuales problemas de efectos extraterritoriales en la materia del juego y apuestas, cuando su ámbito supere el autonómico y sea inferior al nacional, máxime al tratarse de una materia que admite el fraccionamiento en su ejercicio, sin que por tanto sea preciso atribuir su ejercicio a un único titular. En otras palabras, y como afirmamos en la ya citada 194/2011, de 13 de diciembre (FJ 6), bien que en relación a la materia laboral, el recurso a la técnica del desplazamiento de competencias al Estado, en el caso de efectos extraterritoriales del ejercicio de la competencia ejecutiva autonómica, no puede ser asumido como solución sin más”.

A la vista de la doctrina constitucional, las Comunidades Autónomas ostentan competencias exclusivas en materia de apuestas que tengan lugar únicamente dentro de su territorio, como así



Código:	43Cve799T8HECPkFU3jUfmTUQAJsMK	Fecha:	24/05/2017	
Firmado Por:	JAIME VAILLO HERNANDEZ	Página:	3/32	
Url De Verificación:	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma			

explicita también la STC 132/2012, de 5 de junio, en un conflicto de competencias interpuesto precisamente por la Administración de la Junta de Andalucía.

Cuando alcanzan un ámbito supraterritorial que excede de una sola Comunidad, el Estado sólo podrá intervenir con carácter extraordinario, siempre que cada Administración Autonómica no pueda desplegar su competencia con relación a la actividad que se esté desarrollando dentro de su territorio, o no sea factible la intervención de mecanismos de cooperación entre ellas.

En cuanto al régimen de las apuestas sobre acontecimientos deportivos o de competición, que regula el proyecto que nos ocupa, tanto el artículo 81.1 del Estatuto de Autonomía, como la parte expositiva, limitan la competencia de la Comunidad Autónoma a las actividades que se desarrollen "exclusivamente" en Andalucía. Esta circunstancia debería incluirse de manera expresa en el Artículo 1, que regula el objeto y ámbito de aplicación del Reglamento.

Respecto a las apuestas que tengan lugar en todo el territorio nacional, la competencia la ostentará el Estado, mientras que para aquellas que se desarrollen en el ámbito de Andalucía y otra u otras Comunidades Autónomas, pero no alcancen el nivel estatal, habrá que estar a la competencia que cada una despliegue sobre la actividad dentro de su territorio o, en su caso, a los medios de cooperación correspondientes que pudieran suscribirse.


En cuanto a las apuestas formalizadas por medios electrónicos, el Artículo 28.4 fija como criterio para delimitar la competencia de la Comunidad Autónoma, que la persona usuaria sea residente en la misma en el momento de la formalización de la apuesta (como posteriormente se dirá, la Disposición Adicional Segunda alude a que se encuentre en el territorio de Andalucía y no a que "resida"). No obstante, ha de tenerse en cuenta que cuando la empresa operadora extienda la formalización de la apuesta a todo el territorio nacional, incluso si la persona usuaria que participe en las mismas esté localizada en Andalucía, la competencia corresponderá al Estado, siendo aplicable la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego.

En definitiva, la competencia de la Comunidad Autónoma se circunscribe a las apuestas que se desarrollen "exclusivamente" dentro de su territorio, ya fuera en modo presencial como formalizadas a través de medios electrónicos.

TERCERA.- Por lo que se refiere al marco normativo en el que se encuadra el presente proyecto, está constituido primordialmente por la Ley 2/1986, de 19 de abril, del juego y apuestas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, pudiendo destacarse una serie de preceptos, comenzando por su artículo 2, el cual preceptúa que la competencia en materia de casinos, juego y apuestas "se ejercerá sobre la totalidad de los juegos de azar, sorteos, rifas, tómbolas, apuestas, combinaciones aleatorias y, en general, todas aquellas actividades en las que se aventuren cantidades de dinero u objetos económicamente evaluables en cualquier forma sobre los resultados, y que permitan su transferencia entre los participantes, con independencia de que predomine en ellos el grado de habilidad, destreza o maestría de los jugadores o sean exclusiva y primordialmente de suerte, envite o



Código:	43Cve799T8HECPkFU3jUfmTUQAJsMK	Fecha	24/05/2017
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	4/32



azar, y tanto si se desarrollan mediante la utilización de máquinas automáticas como si se llevan a cabo a través de la realización de actividades humanas".

El artículo 4.2 establece con carácter general, que requerirán autorización administrativa previa, en los términos que reglamentariamente se determinen: "La organización, práctica y desarrollo de las siguientes apuestas: a) Las apuestas hípcas, tanto las internas como las externas. b) Las apuestas de galgos. c) Cualesquiera otras apuestas basadas en actividades deportivas o de competición".

El artículo 7.1 de dicha Ley también dispone que "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 (...) 6. La autorización, organización y desarrollo de los juegos y apuestas serán objeto de regulación en sus propios reglamentos".

El artículo 10.1 determina que "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".

El artículo 19.1 de la Ley 2/1986, de 19 de abril, señala que "La organización y explotación de juegos y apuestas, así como la comercialización, distribución y mantenimiento de material o de máquinas y aparatos de juegos o apuestas, únicamente podrán ser realizadas por Empresas inscritas en el registro correspondiente que llevará al efecto el órgano que determine la Consejería de Gobernación".

Por otra parte, debemos aludir al ya mencionado Decreto 280/2009, de 23 de junio, que en su artículo 2.1 establece que "No podrá autorizarse por los órganos de la Administración de la Junta de Andalucía competentes en materia de juego la organización, gestión, explotación o práctica de aquellos juegos y apuestas que no se encuentren incluidos en el Catálogo, considerándose como prohibidos a todos los efectos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.1 de la Ley 2/1986, de 19 de abril, del Juego y Apuestas de la Comunidad Autónoma de Andalucía".

También destaca el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar, de Salones Recreativos y de Juego y del Registro de Empresas de Juego de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto 250/2005, de 22 de noviembre, que en su artículo 4.1 señala que "Las empresas y entidades que se dediquen al ejercicio de cualquiera de las actividades de juego previstas en el artículo 1.1 del presente Reglamento estarán obligadas a inscribirse en el Registro de Empresas de Juego".

Por último, nos referimos al Reglamento de Inspección, Control y Régimen Sancionador de Espectáculos Públicos y actividades recreativas de Andalucía, aprobado por Decreto 165/2003, de 17



Código:	43Cve799T8HECPkFU3jUfmTUQAJsmK	Fecha	24/05/2017	
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ	Página	5/32	
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma			

de junio, así como al Decreto 410/2000, de 24 de octubre, por el que se crea el Registro de Control e Interdicciones de Acceso a los Establecimientos dedicados a la práctica de los juegos y apuestas y se aprueba su Reglamento.

CUARTA.- En cuanto a la estructura, que razonamos correcta, el borrador de Decreto consta de un artículo único, tres disposiciones adicionales, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales, y el Reglamento de apuestas, conformado por 52 artículos.

QUINTA.- Entendemos que se ha cumplimentado hasta ahora la tramitación procedimental prevista con carácter general, para la elaboración de los reglamentos, en el artículo 45 de la Ley 6/2006, de 22 de octubre, Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

5.1.- Consta en el expediente el otorgamiento del trámite de audiencia a diversas entidades. No obstante, consideramos especialmente relevante que, de acuerdo con lo previsto en los artículos 43.5 y 45.1.c) de la Ley 6/2006 de 24 de octubre, se motive debidamente en el expediente que el trámite de audiencia a la ciudadanía cuyos derechos e intereses legítimos, se han considerado afectados por el decreto proyectado, se haya conferido precisamente a través de cada una de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley que constan en el mismo, en cuanto se consideren que la agrupe o la represente y que sus fines guardan relación directa con el objeto de la disposición.

5.2.- Respecto al dictamen del Consejo Consultivo, el artículo 17.3 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, que regula dicho órgano, establece que será consultado preceptivamente en los " *Proyectos de reglamentos que se dicten en ejecución de las leyes y sus modificaciones*".

Según Dictamen 290/2008 del Consejo Consultivo:

"Este Consejo ha puesto de manifiesto la necesidad de aplicar reglas ad hoc para cada supuesto concreto, decidiendo caso por caso si el reglamento de que se trate está o no sometido a su preceptivo dictamen por tener o no la consideración de reglamento dictado en ejecución de la ley. Así, en el dictamen 41/1995 se afirmó: <<Resulta difícil precisar con carácter apriorístico cuándo un reglamento ha sido dictado en ejecución de una ley o un bloque de legalidad que le determinen previamente unas bases (no en el sentido del artículo 149.1 de la Constitución), directrices u orientaciones a los cuales deba ajustarse aquél.

Será, pues, el contenido de la norma reglamentaria de que se trate el que aclare esta cuestión, en función del mayor o menor engarce que guarde con la ley o el bloque que le sirvan de referencia. A este respecto debe recordarse que compete a este Consejo Consultivo velar por la observancia del principio de legalidad en sus diversas manifestaciones y, entre ellas, por el respeto de la jerarquía normativa, lo que, en relación con la competencia que le atribuye el artículo 16.3 de su Ley de creación, se cristaliza, esencialmente, en el contraste entre los preceptos de la ley y de la norma reglamentaria que se encuentra subordinada a la misma. En definitiva, habrá que dilucidar en cada



Código:	43Cve799T8HECPkFU3jUfmTUQAJsMK	Fecha:	24/05/2017	
Firmado Por:	JAIME VAILLO HERNANDEZ	Página:	6/32	
Url De Verificación:	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma			

caso, en función del contenido de la norma de que se trate, si la misma responde o no a la labor de ejecución de una Ley que justifica la intervención de este Órgano>>".

A tenor de ello, consideramos que se requiere del dictamen preceptivo del Consejo Consultivo, toda vez que se está desarrollando y ejecutando la Ley 2/1986, de 19 de abril.

5.3.- Por último, observamos que no figura en el expediente el informe de la Agencia de Defensa de la Competencia, que mediante oficio de fecha 14 de marzo de 2017, instaba a la Consejería la remisión de documentación complementaria para su emisión, que tendría carácter preceptivo, al regular el proyecto un régimen de autorizaciones que inciden directamente en el ámbito de la unidad de mercado, así como la imposición de ciertas limitaciones en el desarrollo de la actividad de las apuestas para las empresas operadoras.

SEXTA.- Con carácter general y como posteriormente se analizará en cada supuesto - Artículos 4.2.f), 21.e), 22.3, 25, 27.1, 35.1.a) - , el Reglamento contiene determinadas prohibiciones, límites, restricciones y obligaciones, respecto al objeto de las apuestas y las empresas operadoras.

En este sentido, el artículo 129.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dispone que *"En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios"*. Este principio es reiterado en el artículo 45.1.a) de la Ley 6/2006, de 22 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En los mismos términos se pronuncia el artículo 4.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen del Sector Público, cuando señala que *"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"*.

En consecuencia, habrían de motivarse en el expediente las prohibiciones, límites, restricciones y obligaciones que no deriven directamente de la Ley, en la medida en que ha de existir una proporcionalidad entre las cargas impuestas a los interesados, y la idoneidad de las mismas, de manera que sean imprescindibles para atender a la necesidades impuestas por el proyecto.

SÉPTIMA.- Entrando en el análisis pormenorizado del proyecto, realizamos las siguientes consideraciones, que en cuanto a los artículos van referidas al Reglamento de apuestas, aprobado por su Artículo Único:

7.1.- **Parte Expositiva.** Como ya se ha advertido, a tenor de lo dispuesto en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, habría de exponerse el cumplimiento de proyecto a los principios



Código:	43Cve799T8HECPkFU3jUfmTUQAJsMK	Fecha:	24/05/2017	
Firmado Por:	JAIME VAILLO HERNANDEZ			
Uri De Verificación:	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página:	7/32	

de buena regulación, concretamente a los "principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia".

Debería reflejarse el hecho de que el objeto del proyecto comprende las "apuestas sobre acontecimientos deportivos o de competición", quedando incluidas las apuestas hípcas y las de carreras de galgos, en lo establecido para las mismas en la Disposición Adicional Primera.

7.2.- **Disposición Adicional Primera.** En el apartado 2 interpretamos que en las apuestas sobre carreras de galgos, se aplicará el Reglamento incluido en el proyecto de decreto en todos sus aspectos, así como los Capítulos II y III del Título II del Reglamento de Hipódromos y Apuestas Hípicas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que son los que regulan las modalidades de apuestas. Apuntamos que, a pesar de que las carreras de galgos no se encuentran dentro del ámbito de aplicación del citado Reglamento, ello no obsta para que el borrador que nos ocupa tenga rango suficiente para establecerlo.

7.3.- **Disposición Adicional Segunda.** Regula la presentación electrónica de solicitudes de autorización en materia de juego y apuestas, debiéndose acceder a través del portal de la Administración de la Junta de Andalucía.

Téngase en cuenta que, con relación a lo señalado en la Disposición Transitoria Única, sería razonable interpretar que la obligación de relacionarse con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos, no regiría sino a los dos años de la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, por la vinculación directa e inmediata que cabe apreciar entre su artículo 14 y el resto de previsiones de la Ley sobre los registros electrónicos. Así se pronuncia el Informe SSPI00066/16, de 5 de diciembre de 2016, de Servicios Centrales, el Informe AEPI00067/16, de 1 de diciembre de 2016, de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio, y el Informe HPPI00555/16, de 7 de febrero de 2017, de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública.

El Consejo Consultivo parece que se manifestó de manera favorable a esta tesis en su Dictamen 68/17, de 15 de febrero, señalando lo siguiente:

"En efecto, este entendimiento de la LPAC, puesta en conexión con la LRJSP, propicia la transición acelerada hacia la aplicación de la nueva concepción de la tramitación electrónica, incluyendo el registro electrónico y el registro electrónico de apoderamientos, el punto de acceso general electrónico de la Administración y el archivo único electrónico, que constituyen una excepción a la vigencia de la Ley 39/2015 a partir del 2 de octubre de 2016.

Desde esta óptica debe apelarse al efecto útil de la nueva regulación, que ha de vincularse con la interpretación de la disposición transitoria cuarta (régimen transitorio de los archivos, registros y punto de acceso general), en la que se establece que mientras no entren en vigor las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, punto de acceso general



Código:	43Cve799T8HECPkFU3jUfmTUQAJsMK	Fecha	24/05/2017	
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ			
Uri De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	8/32	

electrónico de la Administración y archivo único electrónico, <<las Administraciones Públicas mantendrán los mismos canales, medios o sistemas electrónicos vigentes relativos a dichas materias, que permitan garantizar el derecho de las personas a relacionarse electrónicamente con las Administraciones>>".

En consecuencia, consideramos que la obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración, sólo será exigible a partir del 2 de octubre de 2018, en consonancia con lo dispuesto en la Disposición Final Séptima de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

7.4.- Disposición Adicional Tercera. Debería indicarse cuál será el "órgano competente de la Administración de la Junta de Andalucía".

7.5.- Disposición Transitoria Única. Presumimos que hasta la aprobación del presente proyecto, cualquier actividad relacionada con la organización, explotación y comercialización de las apuestas, que se hubiera desarrollado antes de su entrada en vigor, habrían de ser calificadas como contrarias a la legalidad, puesto que no se encontraban previamente reguladas ni susceptibles de ser autorizadas en nuestra Comunidad Autónoma, conforme a lo dispuesto en el artículo 2.2 del Decreto 280/2009, de 23 de junio, con relación al artículo 7 de la Ley 2/1986, de 19 de abril. Por ello, entendemos conforme a derecho que no se prevea ninguna previsión transitoria al respecto.

7.6.- Disposición Final Primera. Las habilitaciones normativas otorgadas a la persona titular de la Consejería competente en materia de juego, derivan de lo dispuesto en el artículo 44.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, según el cual "Las personas titulares de las Consejerías tienen potestad reglamentaria en lo relativo a la organización y materias internas de las mismas. Fuera de estos supuestos, sólo podrán dictar reglamentos cuando sean específicamente habilitadas para ello por una ley o por un reglamento del Consejo de Gobierno".

7.7.- Artículo 1. Regula el objeto y ámbito de aplicación.

7.7.1.- En el apartado 1, a tenor de lo dispuesto en el artículo 4.2.c) de la Ley 2/1986, de 14 de abril, y en aras a la sencillez, sería aconsejable indicar "actividades deportivas o de competición", en lugar de "acontecimientos deportivos o de competición de distinta naturaleza a éstos", lo cual se reproduce para el resto del texto. Por tanto, quedaría excluido del objeto del proyecto cualquier otro acontecimiento.

7.7.2.- Además de lo anterior, consideramos que estarían incluidas, tanto las apuestas sobre acontecimientos deportivos o de competición que sean recurrentes o permanentes, como aquellas que se celebren por una sola vez o de forma ocasional, en consonancia con lo dispuesto en el Artículo 6.n). En este sentido y por analogía, el artículo 2.2 del Real Decreto 1614/2011, de 14 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 13/2011, de 27 de mayo, en lo relativo a licencias, autorizaciones y registros del juego, establece que "Se entiende por juego ocasional o esporádico aquel juego que no se celebra periódica o permanentemente o, existiendo periodicidad, esta es, como mínimo, anual. Los juegos



Código:	43Cve799T8HECPkFU3jUfmTUQAJsMK	Fecha	24/05/2017	
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ	Página	9/32	
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma			

ocasionales o esporádicos no forman parte de la actividad ordinaria de las entidades que los organizan".

7.7.3.- Por otra parte, habría de especificarse el alcance de la expresión "*previamente determinados*", y si alude tanto a los acontecimientos deportivos como a los de competición.

7.7.4.- Recordamos lo ya dicho sobre la conveniencia de indicar expresamente que el ámbito del proyecto se extiende a las apuestas sobre acontecimientos deportivos y de competición que se desarrollen "exclusivamente" en Andalucía.

7.8.- **Artículo 2.** En el apartado 3 la expresión "*En el supuesto de que las apuestas se basen en acontecimientos deportivos o de competición*", carece de sentido, toda vez que en el objeto del proyecto no cabe ningún otro tipo de apuestas, por lo que sugerimos la siguiente redacción: "El desarrollo de las apuestas sobre actividades deportivas o de competición, se regirá por sus reglamentos específicos".

Sobre esta última circunstancia, habría de especificarse si el término "*reglamentos*" se está refiriendo a las normas que regulen dichos acontecimientos, lo que así parece desprenderse, o a disposiciones administrativas de carácter general.

7.9.- **Artículo 3.** Consideramos que debería reflejarse o realizarse una remisión al artículo 3.2 de la Ley 2/1986, de 19 de abril, según el cual "*Quedan excluidos del ámbito de esta Ley los juegos o competiciones de puro pasatiempo o recreo constitutivos de usos sociales de carácter tradicional o familiar, que no produzcan entre los participantes transferencias económicas o éstas sean de escasa importancia, siempre que no sean objeto de explotación lucrativa para los jugadores o personas ajenas a ellas*".

7.10.- **Artículo 4.** Regula las prohibiciones.


7.10.1.- Además de las que se contemplan por razón de su naturaleza u objeto, conforme a lo dispuesto en el artículo 5.1 de la Ley 2/1986, de 19 de abril, también estarían prohibidas las actividades relacionadas con la organización, explotación y comercialización de las apuestas que "*se realicen sin la oportuna autorización o en la forma, lugares o por personas distintas de las que se especifiquen en los correspondientes reglamentos*".

7.10.2.- La extensión de la prohibición contenida en el apartado 1.d) deriva de lo dispuesto en el artículo 24.1 de la Ley 2/1986, de 19 de abril: "*Los Reglamentos que desarrollen esta Ley podrán imponer condiciones especiales de acceso y de uso a los locales de juego y/o apuestas*". Esto mismo resulta aplicable al **Artículo 20**.

7.10.3.- En el párrafo f) del apartado 2 se prohíben las apuestas que "*se fundamenten en acontecimientos simulados, virtuales o irreales*". A este respecto, en el Informe de valoración a las



Código:	43Cve799T8HECPkFU3jUfmTUQAJsMK	Fecha:	24/05/2017
Firmado Por:	JAIME VAILLO HERNANDEZ		
Uri De Verificación:	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página:	10/32



alegaciones presentadas por los interesados (concretamente la asociación Aneser Andalucía), se desestima la inclusión de estas apuestas indicando que *"en el caso de las apuestas virtuales estaríamos ante una máquina de azar, y no ante un terminal para el cruce de apuestas sobre ningún tipo de eventos"*.

Sin embargo, en derecho comparado este tipo de apuestas son consideradas en todos los casos como auténticas apuestas, no como máquinas de azar. De este modo y salvo los Reglamentos de las Comunidades Autónomas de Cataluña y Valencia, tanto a nivel estatal (Ley 13/2011, de 27 de mayo) como de otras Comunidades Autónomas (Reglamentos de apuestas de la Comunidad de Madrid, Extremadura, Murcia, La Rioja, Castilla y León, Navarra, Galicia, Canarias, Asturias, Aragón), este tipo de apuestas no están expresamente prohibidas.

De hecho, el Reglamento del País Vasco, aprobado por Decreto 120/2016, de 27 de julio, es innovador al establecer en su Disposición Adicional Octava que: *"La explotación por las empresas operadoras de apuestas de la realización de apuestas sobre el resultado incierto de representaciones virtuales de eventos deportivos, carreras de galgos y carreras de caballos, únicamente será posible en los términos y condiciones que se establezcan por Orden de la persona titular del Departamento competente en materia de juego, siempre que se garantice el desenlace incierto del evento virtual. La realización de apuestas sobre tales eventos virtuales únicamente podrá realizarse desde locales de apuestas a través de sistemas telemáticos"*.


En consecuencia, habrían de motivarse en el expediente los motivos por los que se identifican las apuestas virtuales con las máquinas de azar, y si estarían permitidas las mismas no como apuestas, sino al amparo de la normativa reguladora de dichas máquinas de azar.

7.11.- Artículo 5. Regula la atribución de competencias.

7.11.1.- En el apartado 1, además de las competencias de la Dirección General competente en materia de juego y apuestas, corresponden a la Consejería de Hacienda y Administración Pública todas las competencias enunciadas en el artículo 9 de la Ley 2/1986, de 19 de abril. Dicho precepto se refiere a la Consejería de Gobernación, la cual fue suprimida en la última reestructuración de Consejerías, pasando las competencias en materia de juego y apuestas a la Consejería de Hacienda y Administración Pública, como así dispone el Decreto 206/2015, de 14 de julio, por el que se regula su estructura.

7.11.2.- El apartado 1.a) se refiere a la autorización para la *"organización, explotación y comercialización de las apuestas"*. El artículo 19.1 de la Ley 2/1986, de 19 de abril, utiliza esos términos cuando alude a *"La organización y explotación de juegos y apuestas, así como la comercialización, distribución y mantenimiento de material o de máquinas y aparatos de juegos o apuestas"*, pero en el régimen de la inscripción en el Registro de Empresas de Juego.



Código:	43Cve799T8HECPkFU3jUfmTUQAJsMK	Fecha	24/05/2017
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		
		Página	11/32

En este sentido, el artículo 4.2 de la citada Ley, exige autorización administrativa para la "organización, práctica y desarrollo" de las apuestas deportivas o de competición, términos que deberían plasmarse de manera expresa, sin perjuicio de que cuando se regule la inscripción en el Registro, se pudieran utilizar los términos antes señalados. Esto se hace extensible al resto del Reglamento, y en particular al **Título IV**.

7.11.3.- Ponemos de relieve que los apartados 1.d) y 2.b) atribuyen tanto a la Dirección General competente en materia de juego y apuestas, como a las Delegaciones del Gobierno, el ejercicio de las funciones de inspección, control y régimen sancionador de la actividad de apuestas, competencia que en cuanto a esta última vendrá determinada en función de la cuantía de la sanción, según el Artículo 46. No obstante, mientras el primero se remite al Artículo 39 y siguientes del Reglamento, el segundo lo hace en general a la Ley 2/1986, de 19 de abril. Por ello, consideramos que ambos apartados deberían tener la siguiente redacción: "El ejercicio de las funciones de inspección, control, y régimen sancionador de la actividad de las apuestas, conforme a lo dispuesto en el presente Reglamento, así como en la Ley 2/1986, de 19 de abril".

7.11.4.- En los apartados 1.e) y 2.c) se establece una cláusula residual, remitiéndose a cualesquiera otras competencias que pudieran ser atribuidas en aplicación de la Ley 2/1986, de 19 de abril, del presente Reglamento y de las normas que lo desarrollen. Sin embargo, no sólo deberían constar las normas que desarrollen el Reglamento, sino también la mentada Ley.

7.12.- **Artículo 6.** Resulta de gran trascendencia la diferenciación entre los "establecimientos autorizados", y las "empresas operadoras" o "empresas de juego", a las que alude el texto, y que serán las que deban instar la correspondiente autorización administrativa para la organización, explotación y comercialización de las apuestas, por lo que también debería incluirse la definición de las mismas bajo un único concepto.

7.13- **Título IV.** Regula el régimen de las autorizaciones.

7.13.1.- Dentro de dicho régimen se contempla la necesidad de que previamente las empresas operadoras se encuentren inscritas en el Registro de Empresas de Juego de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Conforme a lo previsto en el artículo 17 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, "Las inscripciones en registros con carácter habilitante tendrán a todos los efectos el carácter de autorización". Ello supone en realidad, el establecimiento de dos autorizaciones; por un lado la relativa a la inscripción en el Registro de las empresas operadoras (subjativa) y, por otro, la autorización para la organización, explotación y comercialización de las apuestas (para el desarrollo de la actividad).

No obstante, la Ley 2/1986, de 19 de diciembre, contempla ambos requisitos en sus artículos 4.2.c) y 19.1, el primero referido a la autorización en sí, y el segundo a la inscripción, al preceptuar que "La organización y explotación de juegos y apuestas, así como la comercialización, distribución y mantenimiento de material o de máquinas y aparatos de juegos o apuestas, únicamente podrán ser realizadas por Empresas inscritas en el registro correspondiente". En consecuencia, consideramos



Código:	43Cve799T8HECPkFU3jUfmTUQAJsMK	Fecha	24/05/2017
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ		
Uri De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	12/32



conforme a derecho la exigencia de esta doble autorización, al estar prevista en una norma con rango de Ley.

7.13.2.- Por lo que se refiere a las autorizaciones administrativas, la entrada en vigor de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de Unidad de Mercado, ha supuesto un profundo cambio en su régimen, cuya exigencia debe estar prevista y motivada, siempre que concurren los requisitos de necesidad y proporcionalidad *ex* artículo 17.

La Ley 3/2014, de 1 de octubre, de Medidas Normativas para Reducir las Trabas Administrativas para las Empresas, establece en su artículo 3 que *"En la Comunidad Autónoma de Andalucía, la normativa reguladora del acceso a las actividades económicas y su ejercicio sólo podrá establecer regímenes de autorización mediante Ley, siempre que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad, de acuerdo con lo establecido en la legislación básica estatal"*.

Dicha Ley prevé en su Anexo I el mantenimiento de una serie de procedimientos de autorizaciones regulados en normas de rango de Ley, que se mantienen por estar justificados, incluyendo las relativas a *"autorización de cruce de apuestas hípcas"* (nº25), *"autorización de cualesquiera apuestas deportivas o de competición"* (nº26), *"autorización de locales de apuestas deportivas o de competición"* (nº28), y *"Registro de empresas de juego"* (nº30), con relación a las previsiones contempladas en la Ley 2/1986, de 19 de abril.

Del mismo modo, dicha Ley establece en su artículo 4.2 que requerirán autorización administrativa previa, en los términos que reglamentariamente se determinen, la organización, práctica y desarrollo de *"a) Las apuestas hípcas, tanto las internas como las externas. b) Las apuestas de galgos. c) Cualesquiera otras apuestas basadas en actividades deportivas o de competición"*, añadiendo el artículo 7 que *"La realización de todas las actividades necesarias para la practica de los juegos permitidos a que se refiere esta Ley requerirá la correspondiente autorización administrativa"*. Ha de entenderse que el empleo del término *"juegos"* en este precepto, también engloba a las apuestas, como así se deriva de lo previsto en el artículo 4 de la Ley 2/1986, de 19 de abril, y la STC 123/2012, de 5 de junio.

En definitiva, la exigencia por el proyecto de autorizaciones administrativas para la organización, explotación y comercialización de apuestas (así como para locales de apuestas), tiene el soporte legal correspondiente según la normativa en materia de unidad de mercado.

7.13.3.- Puesto que el Título VII regula la formalización de las apuestas por medios o sistemas electrónicos, telemáticos, interactivos o de comunicación a distancia, entendemos que tanto las autorizaciones para la organización, explotación y comercialización de las apuestas, como para los locales y establecimientos, se refieren a las apuestas en modo presencial.

7.13.4.- Asumimos que la explotación, organización y comercialización de las apuestas basadas en acontecimientos deportivos o de competición, que tengan carácter ocasional, se regularán



Código:	43Cve799T8HECPkFU3jUfmTUQAJsMK	Fecha	24/05/2017	
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	13/32	

por el mismo régimen de autorizaciones, pues el proyecto no contempla ningún otro tipo de procedimiento. No obstante, debido a que los requisitos exigidos a las empresas operadoras de apuestas en estos casos, pudieran resultar demasiado rígidos, así como a las peculiaridades de los acontecimientos que se celebran de forma puntual o esporádica, planteamos se adicione, al menos, alguna previsión específica, sobre todo en lo que respecta al plazo de validez de la autorización, y si será necesario instar una nueva por la empresa operadora para cada acontecimiento que se celebre, cuando éste se repita en el tiempo o en las mismas fechas.

En este sentido, el Real Decreto 1614/2011, de 14 de noviembre, distingue dentro del Título I, un régimen de "licencias" para el desarrollo de juegos no ocasionales, y otro de "autorizaciones" para el de los juegos ocasionales, con un procedimiento más sucinto y menos requisitos para los interesados, debido a la propia naturaleza esporádica de estos juegos.

7.14.- Artículo 10. Regula la inscripción de empresas.

7.14.1.- La inscripción de las empresas operadoras deriva de lo previsto en el artículo 19 de la Ley 2/1986, de 19 de abril: *"La organización y explotación de juegos y apuestas, así como la comercialización, distribución y mantenimiento de material o de máquinas y aparatos de juegos o apuestas, únicamente podrán ser realizadas por empresas inscritas en el registro correspondiente"*.

Debe interpretarse que ello también incluye las empresas operadoras que formalicen las apuestas por medios o sistemas electrónicos, telemáticos, interactivos o de comunicación a distancia.

7.14.2.- Por otra parte, apuntamos que el Reglamento de máquinas recreativas y de azar, de salones recreativos y de juego, y del Registro de Empresas de Juego de la Comunidad Autónoma de Andalucía, contempla los requisitos de inscripción para determinadas empresas en materia de juego, pero no respecto a las empresas operadoras de apuestas, por lo que para evitar la dispersión normativa, consideramos que este procedimiento debería regularse en el Reglamento referido, bastando con que el proyecto se cña a remitirse al mismo. En todo caso, sería recomendable que los requisitos procedimentales, guardaran cierta identidad de razón con los previstos en el citado Reglamento.

7.14.3.- En el apartado 1.b) interpretamos que el requisito de ostentar la nacionalidad española o la de cualquiera de los Estados miembros de la Unión Europea o perteneciente al espacio Económico Europeo, implica que la empresa ha de tener su "domicilio social" en algún lugar incluido en dichos espacios, lo que habría de matizarse.

7.14.4.- En los párrafos g) y h) del apartado 1, debería introducirse algún criterio para acreditar la solvencia técnica, económica y financiera, respectivamente.



Código:	43Cve799T8HECPkFU3jUfmTUQAJsmk	Fecha	24/05/2017	
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ	Página	14/32	
Uri De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma			

7.15.- **Artículo 11.** En el apartado 1.e), debería aclararse que la expresión “*En caso de ser persona jurídica*”, se refiere a la empresa o entidad que tenga participación en empresas explotadoras de juego o sociedades explotadoras de casinos de juego.

7.16.- **Artículo 12.** Regula las garantías.

7.16.1.- En el apartado 1, aunque se hace una remisión al Artículo 10.1i), aconsejamos que se indique expresamente en este precepto que la garantía a constituir es de un millón de euros.

En el mismo apartado 1, en lugar de “*Servicios periféricos*” debería indicar “*Servicios provinciales de Tesorería*”, en función de lo dispuesto en el artículo 17.1 del Decreto 40/2017, de 7 de marzo, por el que se regula la organización y el funcionamiento de la Tesorería General de la Junta de Andalucía y la gestión recaudatoria.

7.16.2.- En el apartado 3 se indica que en caso de cancelación de la inscripción de la empresa operadora, procederá la devolución de la garantía siempre que sea “*solicitada la misma*”. Sin embargo, debería aplicarse el criterio del artículo 16.7 del mentado Decreto 40/2017, de 7 de marzo, por el que se infiere que el acuerdo de cancelación de la garantía ha de efectuarse de oficio, al igual que su devolución, ya se hubiera constituido en efectivo, depósito, valores, avales o seguro de caución, lo que habría de revisarse.

7.16.3.- En el apartado 5 dado que para resolver, se dispone de tres meses desde la entrada de la solicitud de devolución de la garantía en el Registro electrónico, no se colige el plazo de dos meses para la comprobación de que la empresa operadora no tenga procedimiento sancionador iniciado, sanciones o deudas tributarias pendientes de pago, pudiendo realizarse la misma en cualquier momento, dentro del citado plazo de tres meses, por lo que debería suprimirse.

7.17.- **Artículo 13.** Regula las solicitudes de autorización para la organización, explotación y comercialización de las apuestas.

7.17.1.- El precepto exige una serie de requisitos y documentos que habrán de aportarse junto con la solicitud. Sin embargo, habría de indicarse a qué efectos y qué es lo que se pretende comprobar por parte de la Administración con dichos requerimientos, para el otorgamiento de la autorización.

7.17.3.- En el apartado 2 advertimos que los documentos que se relacionan, no forman parte propiamente de la solicitud, sino que “*se adjuntan*” o se acompañan a la misma en el momento de su presentación. Por ello carece de sentido la diferenciación con los documentos a aportar en el apartado 3, pudiendo incluirse éstos en el apartado 2.

En el mismo apartado 2, entendemos que además de los documentos que se enumeran, el órgano competente habrá de comprobar que la empresa solicitante ha cumplido los requisitos previos



Código:	43Cve799T8HECPkFU3jUfmTUQAJsMK	Fecha	24/05/2017	
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ	Página	15/32	
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma			

de inscripción en el Registro de Empresas de Juego, así como la constitución de la garantía de un millón de euros.

7.17.3.- En el apartado 3.c), que exige Informe de dos instituciones financieras sobre la solvencia económica y financiera de la empresa, apuntamos que ya según el Artículo 10.1.h) se habrá tenido que acreditar dicha solvencia para cumplir el requisito previo de la inscripción en el Registro de Empresas de Juego, lo que se pone de manifiesto a los efectos oportunos.

7.18.- **Artículo 14.** En el apartado 1, dado que no se regula ningún aspecto procedimental, interpretamos que se aplicarán las disposiciones de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, incluyendo la eventual subsanación de la solicitud. No obstante, deberían al menos contemplarse los trámites esenciales del procedimiento, lo que se reitera para el **Artículo 21.**

En el apartado 4 téngase en cuenta que no toda modificación habrá de ser objeto de comunicación, pues el Artículo 17.1 regula dos supuestos en los que se requiere de autorización previa. En cualquier caso, habría de contemporizarse el contenido de ambos preceptos.

En el apartado 5 suponemos que los formatos para publicitar la existencia de autorización administrativa, serán aprobados mediante Orden de la Consejería competente en materia de juego.

7.19.- **Artículo 15.** En el apartado 2 habría de indicarse que el plazo máximo de seis meses será aplicable tanto desde la fecha de notificación de la resolución expresa concediendo la autorización, como desde cuando se entienda producido el silencio administrativo en caso de ser presunta.

En los párrafos d) y e) del apartado 3 debería precisarse en qué consisten los "sistemas seguros de pago".

7.20.- **Artículo 16.** En el apartado 2 debería matizarse en qué sentido la autorización estará "condicionada" al estricto cumplimiento de todas las condiciones, requisitos y obligaciones establecidas, tanto en la propia autorización, como en el presente proyecto y en la restante normativa que así mismo sea de aplicación. Se cuestiona si ello englobaría cualquier incumplimiento por mínimo que fuera, y si como posteriormente se analizará, dicho incumplimiento sería causa de extinción de la autorización.

En el mismo apartado 2 la falta de cumplimiento de la "restante normativa que asimismo sea de aplicación en esta materia", resulta excesivamente indeterminado, por lo que debería concretarse y, en su caso, añadirse como causa de extinción de la autorización en el Artículo 18.1.

En el apartado 3.i), una vez que se hubiera cumplimentado por primera vez la obligación de remisión de la certificación, debería señalarse para las sucesivas, el *dies a quo* a efectos de computar el plazo de dos años para dicha remisión.



Código:	43CVe799T8HECPkFU3jUfmTUQAJsMK	Fecha	24/05/2017	
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ	Página	16/32	
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma			

7.21.- **Artículo 17.** Regula la modificación de la autorización.

7.21.1.- El apartado 1 requiere de autorización de la persona titular de la Dirección General competente en materia de juego y apuestas, para modificar la autorización de organización, explotación y comercialización de las apuestas, en los supuestos enunciados a continuación. Dado que la Ley 2/1986, de 19 de abril, no prevé la posibilidad de un régimen de comunicaciones previas, ni establece criterios según la tipología de las modificaciones, debería suprimirse la distinción entre autorización y comunicación previa, previéndose únicamente la autorización en todos los casos, en los que tenga lugar la modificación de la autorización para la organización, explotación y comercialización de las apuestas.

En el párrafo b) del apartado 1, planteamos si cualquier modificación, por mínima que ésta sea, de los órganos de administración o cargos directivos, requerirá de previa autorización.

7.21.2.- En el apartado 2, dado que se trata de una limitación impuesta a las empresas titulares de la autorización, en lugar del uso de la expresión indeterminada "entre otras", debería precisarse si para el resto de casos no especificados de manera expresa en el precepto, procederá la autorización o la comunicación previa.

7.21.3.- En el apartado 3 dado que la modificación de la autorización también podría realizarse por comunicación previa, donde dice "modificación solicitada" habría de indicar "modificación solicitada o comunicada".

7.21.4.- En el apartado 4 proponemos se valore un plazo menor de tres meses para dictar la resolución expresa, toda vez que en función de los supuestos que requieren autorización de modificación, previstos en el apartado 1, dicho plazo podría ser excesivo e incluso inoperativo para la empresa titular de la autorización de organización, explotación y comercialización de las apuestas, pudiendo incluso dificultar el buen desarrollo de las apuestas o sus obligaciones en materia mercantil.

En el apartado 4 debería añadirse que la estimación por el transcurso de tres meses sin que se haya notificado resolución expresa, se computará desde la presentación de la solicitud de autorización para la modificación.

7.21.5.- Sobre el apartado 5 consideramos que la falta de solicitud de autorización o de comunicación previa, parece que no sólo habrían de dar lugar a las sanciones que en su virtud pudieran imponerse, sino a la extinción de la autorización para la organización, explotación y comercialización de las apuestas, según lo dispuesto en el Artículo 16.2.

7.22.- **Artículo 18.** Regula la extinción de la autorización.

7.22.1.- Al hilo de lo ya señalado con anterioridad, el Artículo 16.2 dispone que la vigencia de las autorizaciones para la organización, explotación y comercialización de las apuestas "estará en todo



Código:	43Cve799T8HECPkFU3jUfmTUQAJsMK	Fecha	24/05/2017	
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ	Página	17/32	
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma			

momento condicionada al estricto cumplimiento de todas las condiciones, requisitos y obligaciones establecidas, tanto en la propia autorización, como en el presente Reglamento y en la restante normativa que asimismo sea de aplicación en esta materia". Sin embargo, no se contempla ninguna causa de extinción de la autorización por este motivo, salvo las previstas en los párrafos h) - (incumplimiento de las prohibiciones del Artículo 4 -), y j) -(obligación de facilitar la práctica de auditorías informáticas o incumplimiento de las obligaciones en materia de tributos cedidos)-, lo cual debería revisarse, a efectos de que el precepto que nos ocupa esté en armonía con lo indicado en el Artículo 16.2.

7.22.2.- Según lo dispuesto en el artículo 31.2.b) de la Ley 2/1986, de 19 de abril, la comisión de infracciones graves o muy graves, puede tener como consecuencia accesoria la extinción de la autorización concedida, lo que debería añadirse.

7.22.3.- En el párrafo a) del apartado 1 presumimos que el plazo de un año será ininterrumpido, lo que debería especificarse.

En el párrafo h) del apartado 1, además del incumplimiento de las prohibiciones subjetivas del Artículo 4, también deberían incluirse las previstas en el Artículo 5.

7.22.4.- En el párrafo segundo del apartado 2 no se establece el sentido del silencio cuando el procedimiento de extinción de la autorización se hubiera iniciado mediante solicitud, que habría de ser estimatorio según el artículo 24.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, debiéndose añadir que en caso de que se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de tres meses desde la presentación de la solicitud, supondrá la caducidad del procedimiento, *ex artículo 25.1.b) de la citada Ley.*


Sobre la presentación e la solicitud en el registro electrónico que conforme a lo previsto en el artículo 21.3.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, advertimos que el plazo de tres meses se contará desde la fecha en la que la solicitud *"haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación"*. Por ello, en lugar de *"registro electrónico de la Administración"*, sería más correcto indicar *"registro electrónico del órgano competente para su tramitación"*.

7.23.- **Artículo 19.** En el apartado 3, se suscita la duda sobre si el personal subcontratado o no propio de la empresa operadora de apuestas, estará también obligado a proporcionar información a los agentes de la autoridad competente en materia de juego, pues el artículo 22.1 de la Ley 2/1986, de 19 de abril, alude a las personas que realicen su *"actividad profesional"* en general.

7.24.- **Artículo 20.** De conformidad con lo preceptuado en el Artículo 4.1.c) del proyecto, habría de añadirse que la prohibición para el personal empleado en los locales y zonas de apuestas, en cuanto a la participación en las apuestas de la empresa operadora para la que presten sus servicios, lo es tanto si dicha participación es directa como indirecta.



Código:	43Cve799T8HECPkFU3jUfmTUQAJsMK	Fecha	24/05/2017
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	18/32



7.25.- **Título VI.** Al igual que en el artículo 13 del Reglamento del Juego del Bingo de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto 65/2008, de 26 de febrero, y algún Reglamento de apuestas en derecho comparado (por ejemplo el de las Comunidades de Extremadura, Galicia o Murcia), proponemos se valore la posibilidad de establecer algún tipo de espacio mínimo entre los establecimientos de apuestas, así como una determinada distancia con aquellos lugares que por su naturaleza, salvaguarden los intereses de los colectivos más vulnerables o de personas menores, como pudieran ser guarderías o centros educativos, hospitales, etc. Estas consideraciones se realizan especialmente respecto a las tiendas de apuestas, al ser una novedad del proyecto.

7.26.- **Artículo 21.** Regula la autorización de los locales.

7.26.1.- Entendemos que la solicitud de autorización de los locales de apuestas, podrá presentarse de forma simultánea a la de organización, explotación y comercialización. En todo caso, y dado el orden en el que ambas autorizaciones se encuentran en el articulado, debería precisarse si alguna de las dos ha de obtenerse previamente con respecto a la otra. En este sentido, el artículo 7.2 de la Ley 2/1986, de 19 de abril, indica que las autorizaciones de juegos han de incluir "el establecimiento o local en que pueden ser practicados".

7.26.2.- En el párrafo e) del apartado 1 se incluye dentro de los locales de apuestas, las "salas de hoteles con categoría mínima de cuatro estrellas", por analogía con lo dispuesto en el artículo 40 del Reglamento de hipódromos y apuestas hípcas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que incluye este tipo de establecimientos hoteleros. No obstante, a efectos de evitar que se pudiera alegar la existencia de discriminación con otros establecimientos (ya fueren hoteleros o no), dado que estamos ante un proyecto distinto, recomendamos que se motive en el expediente, pudiendo acudir a la justificación que se hubiera plasmado en el expediente de elaboración del citado Reglamento.

En el último inciso del apartado 1, cuando se prevé que la autorización como local de apuestas supondrá la modificación de la autorización de funcionamiento, habría de especificarse de forma expresa a qué autorización se está haciendo referencia. Presumimos que a la prevista en la Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de Andalucía, sin perjuicio de que de ser así, se hagan constar en el expediente las causas que implican la modificación de la autorización de funcionamiento.

En el mismo inciso, se excluyen las tiendas de apuestas, de forma que la autorización como local de apuestas no supondría la modificación de la autorización de funcionamiento, lo cual tendría que aclararse, pues en caso de que se trate de la prevista en la Ley 13/1999, de 15 de diciembre, también habrían de instar dicha autorización, al realizar una actividad recreativa, dado que las apuestas ofrecen al público una situación "de ocio, diversión, esparcimiento", según el artículo 2 de dicha Ley.

7.26.3.- En el apartado 2.a) ponemos de manifiesto que este requisito no será necesario cuando la empresa operadora de apuestas ostente la titularidad del establecimiento.



Código:	43Cve799T8HECPkFU3jUfmTUQAJsMK	Fecha	24/05/2017	
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ	Página	19/32	
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma			

7.26.4.- En el apartado 3 la aplicación del silencio desestimatorio no sólo se extendería a los casinos de juego y salas de bingo, sino también a los salones de juego, pues así lo prevé el apartado 4.2.1 del Anexo II de la Ley 9/2001, de 12 de julio.

En el mismo apartado 3 advertimos que el contenido de la resolución ha de ser acorde con el artículo 7.2 de la Ley 2/1986, de 19 de abril, según el cual *"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"*.

7.26.5.- El artículo 7.4 de la Ley 2/1986, de 19 de abril, señala que *"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 renovación"*. Por ello, debería fijarse expresamente la duración de la autorización, como así se efectúa respecto a las tiendas de apuestas en el Artículo 22.1.

7.27.- Artículo 22. Regula las tiendas de apuestas.

7.27.1.- La regulación de las tiendas de apuestas como un nuevo local para la comercialización y práctica de las apuestas, está contemplada en el artículo 10.1 la Ley 2/1986, de 19 de abril, al determinar que *"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"*.

7.27.2.- En el Informe de valoración a las alegaciones presentadas por los interesados, encontramos la motivación para su regulación por el proyecto: *"la eliminación de las tiendas de apuestas abocaría irreversiblemente a las empresas titulares de apuestas, a someterse al consentimiento de las empresas titulares de los restantes establecimientos de juego para poder desarrollar su actividad al completo, y se vetaría la posibilidad de establecerse en sus propias oficinas de apuestas"*. No obstante, debido a la importancia de la regulación de las tiendas de apuestas, como un nuevo establecimiento de juego dentro de nuestra Comunidad Autónoma, debería fundamentarse su existencia de una forma más profusa en el expediente.

7.27.4.- En el apartado 3 se prohíbe la actividad complementaria de hostelería, lo que al constituir una limitación, habría de motivarse en el expediente, pues a modo de ejemplo y además de algún Reglamento de apuestas en derecho comparado (como el de las Comunidades de Madrid o Galicia), el artículo 40.8 del Reglamento de Hipódromos y Apuestas Hípicas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, permite los servicios complementarios de *"cafetería, bar o restaurante"*, al igual que el artículo 36.3 del Reglamento de casinos de juego, aprobado por Decreto 229/1988, de 31 de mayo.



Código:	43Cve799T8HECPkFU3jUfmTUQAJsMK	Fecha	24/05/2017	
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ	Página	20/32	
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma			

7.28.- **Artículo 23.** Consideramos conforme a derecho el sentido estimatorio del silencio administrativo para las tiendas de apuestas, al no estar contempladas en el apartado 4.2.1 del Anexo II de la Ley 9/2001, de 12 de julio.

En el apartado 3 planteamos si el cumplimiento de las condiciones técnicas y de accesibilidad, seguridad, protección contra incendios y de insonorización, constituyen exigencias para el otorgamiento de la autorización y su mantenimiento.

7.29.- **Artículo 24.** Regula las zonas de apuestas internas.

7.29.1.- Debería contenerse la definición de "zona de apuestas internas" en el Artículo 6. Entendemos que se diferencian de las tiendas de apuestas en el hecho de que éstas son establecimientos ajenos físicamente al lugar en el que se celebre el acontecimiento deportivo o de competición.

7.29.2.- Al hilo de lo ya indicado en el apartado 7.13 del informe sobre el Título IV, se plantea si la autorización para la zona de apuestas internas será concedida únicamente para dicho acontecimiento, (presumiendo que en todo caso así será en el caso de las ferias), no teniendo eficacia para otros posteriores que se celebren en el mismo recinto cuando se trate de acontecimientos deportivos o de competición recurrentes o que se repiten con una cadencia de tiempo determinada. Todo ello debería especificarse.

7.29.3.- En el apartado 2.b) habría de precisarse la exigencia de "autorización del local exigible conforme a la normativa aplicable al tipo de establecimiento".


7.29.4.- En el apartado 5, sobre el requisito de disposición de Hojas de Quejas y Reclamaciones por parte de las empresas operadoras de apuestas, consideramos que a tenor de lo dispuesto en el Decreto 77/2008, de 4 de marzo, por el que se regulan las mismas, debería exigirse con carácter general en el Reglamento, y no sólo en el precepto referido a las zonas de apuestas internas.

7.30.- **Artículo 25.** Establece el número máximo de máquinas auxiliares que se podrán instalar en las zonas de apuestas, suponiendo una restricción a las empresas operadoras, por lo que debería estar motivado en el expediente la determinación de dicho número máximo.

7.31.- **Artículo 27.** Regula la formalización telemática de apuestas en línea.

7.31.1.- En el apartado 1 se requiere autorización administrativa para la formalización de apuestas a través de medios o sistemas electrónicos, telemáticos, interactivos o de comunicación a distancia. Dicha autorización ha de entenderse incluida en el artículo 4.2 de la Ley 2/1986, de 19 de abril. No obstante, para instar la mentada autorización se exige que la empresa operadora ya esté previamente autorizada para la organización, explotación y comercialización de las apuestas en modo



Código:	43Cve799T8HECPkFU3jUfmTUQAJsMK	Fecha	24/05/2017	
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	21/32	

presencial, lo que podría vulnerar los principios de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, toda vez que con esa imposición se estaría restringiendo la libertad de ejercicio de una actividad económica, puesto que las empresas tendrían que contar con una doble autorización para la misma actividad, aunque pueda realizarse a través de diversos medios.

El artículo 5 de la referida Ley 20/2013, de 9 de diciembre, dispone al respecto que:

"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".

A tenor de ello, la distinción en cuanto a la manera de realización de las apuestas entre ambos modos, presencial y por medios electrónicos, es tal, que no estaría justificada la exigencia cumulativa de la primera para llevar a cabo la segunda (A nivel estatal, la Ley 13/2011, de 27 de mayo, sólo contempla la necesidad de una licencia). Además, es factible suponer que muchas de las empresas operadoras de apuestas por medios electrónicos, se limitarán a las mismas sin congregarlas con las apuestas en régimen presencial, no contando en estos casos con establecimientos físicos para el desarrollo de las apuestas.

En el Informe de valoración al Informe de la Secretaría General Técnica, se motiva la exigencia de las dos autorizaciones, con base a que así se garantiza el control de que la apuesta se desarrolle exclusivamente en Andalucía. Apreciamos que el hecho de que una empresa operadora esté previamente autorizada respecto a las apuestas en modo presencial, no constituye una forma para garantizar esta circunstancia, dado que según el proyecto, el parámetro para que las apuestas por medios electrónicos tengan lugar en Andalucía, se basa en que la persona usuaria que realice la apuesta resida en alguna parte del territorio de nuestra Comunidad Autónoma.

También se justifica en que la Comisión Europea no formuló reparo alguno al respecto. Sin embargo, habría de argumentarse su necesidad de forma activa, y no por la falta de reprobación de un órgano concreto, todo ello en consonancia con el ya expuesto artículo 129.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en cuanto a que la norma ha de mantener la debida proporcionalidad entre las cargas y obligaciones que se impongan, de manera que no exista otra medida menos restrictiva.

Por tanto, consideramos que debería suprimirse ese requisito, de manera que, sin perjuicio de las autorizaciones correspondientes establecidas en el presente borrador y en el resto de normativa



Código:	43Cve799T8HECPkFU3jUfmTUQAJsMK	Fecha	24/05/2017	
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ	Página	22/32	
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma			

aplicable, cualquier empresa operadora de apuestas pueda formalizar las mismas por estos medios o sistemas con carácter exclusivo, y sin necesidad de contar previamente con una autorización para el modo presencial. Solo para el caso de que una misma empresa operadora desarrolle las apuestas por ambos medios, sería exigible la autorización administrativa para cada uno de ellos. Subsidiariamente, de continuar manteniéndose el mismo régimen de autorizaciones cumulativas, debería motivarse de manera separada en el expediente.

7.31.2.- Por otra parte, no se regula el procedimiento de autorización. En caso de que fuera el mismo previsto para la explotación, organización y comercialización de las apuestas en modo presencial, así debería especificarse, sin perjuicio de las especialidades que pudieran concurrir dada la propia naturaleza de las apuestas formalizadas por medios electrónicos.

7.31.3.- Por último, reiteramos que cuando la empresa operadora extienda la formalización de las apuestas por estos medios a todo el territorio nacional, incluso aún cuando la persona usuaria que participe en las mismas esté localizada en Andalucía, la competencia corresponderá al Estado.

7.32.- **Artículo 28.** Regula el acceso al sistema de apuestas en línea.

7.32.1.- En el apartado 1 debería especificarse a qué efectos las personas usuarias, "deberán prestar su consentimiento expreso para la cesión de sus datos de carácter personal".

7.32.2.- En el apartado 4 se advierte que el Artículo 31.1.e), aluden a la prohibición de "participar" de las personas usuarias, y no de "admitir" los resultados de sus apuestas.

El mismo apartado 4 utiliza el criterio de la residencia en la Comunidad Autónoma de Andalucía, lo que difiere de la Disposición Adicional Segunda, que emplea el criterio de encontrarse en su territorio, dicotomía que debería subsanarse. No obstante, recomendamos optar por esta última solución, pues el concepto de ser "residente" tiene connotaciones legales, como la necesidad de estar inscrito en el padrón municipal de habitantes de un municipio, como así dispone el artículo 5.1 del Estatuto de Autonomía. Todo ello ha de ponerse en relación con lo ya dicho sobre la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de apuestas, siempre que se desarrollen exclusivamente en Andalucía.

Por otra parte, planteamos la existencia de eventuales dificultades a la hora de que los sistemas tecnológicos utilizados para la explotación de las apuestas, puedan discernir si una persona se encuentra o no en territorio andaluz, sólo por la conexión del soporte electrónico que esté utilizando la persona usuaria para participar en las apuestas.

7.33.3.- En el apartado 5 manifestamos que la Administración de la Junta de Andalucía debería informar a las empresas operadoras o, en su caso, publicar, cuáles serán las conexiones informáticas compatibles con los sistemas informáticos de los órganos competentes de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de tributos y juego.



Código:	43Cve799T8HECPkFU3jUfmTUQAJsMK	Fecha	24/05/2017	
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	23/32	

7.34.- **Artículo 29.** En el apartado 1 entendemos que las "normas de organización y funcionamiento de las apuestas", se refiere a las de carácter interno de cada empresa operadora, y no a disposiciones legales o administrativas. No obstante, así podría indicarse de forma expresa.

7.35.- **Artículo 30.** En el párrafo d) se exige un dominio ".es" para todo el territorio nacional. A pesar de que la Ley 13/2011, de 27 de mayo, también lo prevé en su artículo 10.4.d), sin embargo e independientemente de que el acceso por las personas usuarias a un dominio, podría realizarse incluso a nivel mundial, habría de justificarse en el expediente la imposibilidad de utilizar otros dominios distintos, como por ejemplo el ".com".

Por otro lado, el objeto del proyecto (conforme a lo ya expuesto sobre las competencias estatales y de la Comunidad Autónoma), se extiende a las apuestas que tengan lugar en exclusiva dentro del ámbito territorial de Andalucía, como así prevé el Artículo 1 del Reglamento, por lo que para no generar confusiones en materia de competencias, recomendamos suprimir el inciso sobre que el dominio haya de serlo para "todo el territorio nacional".

7.36.- **Artículo 31.** En el apartado 2 la atribución a la "Entidad Nacional de Acreditaciones (ENAC)", deriva de lo dispuesto en el artículo 4.1 del Reglamento (CE) nº765/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, por el que se establecen los requisitos de acreditación y vigilancia del mercado relativos a la comercialización de los productos.

Como consecuencia de esta previsión, se dictó el Real Decreto 175/2010, de 17 de diciembre, por el que se designa a la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC) como organismo nacional de acreditación, debiendo atenderse a lo dispuesto en su Disposición Adicional Única, según la cual:

"Las Administraciones públicas, en el ejercicio de sus competencias, reconocerán la equivalencia de los servicios prestados por los organismos de acreditación de cualquier Estado miembro de la Unión Europea, siempre que dichos organismos se hayan sometido con éxito al sistema de evaluación por pares previsto en el Reglamento (CE) n.º 765/2008, de 9 de julio, del Parlamento Europeo y del Consejo, y aceptarán la validez de los certificados de dichos organismos de acreditación, así como las certificaciones emitidas por los organismos de evaluación de la conformidad acreditados por ellos".

Todo lo dicho anteriormente se reitera para el **Artículo 32.3.**

7.37.- **Artículo 32.** En el apartado 2 se indica que el servidor central de apuestas podrá localizarse "en cualquier Estado Miembro de la Unión Europea o en cualquier Estado perteneciente al Espacio Económico Europeo". Según el Informe de la Secretaría General Técnica, al exigirse que la actividad se desarrolle exclusivamente en Andalucía, el hecho de que se sitúe el servidor de apuestas fuera de Andalucía parece que podría conculcar la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de juego.



Código:	43Cve799T8HECPkFU3jUfmTUQAJsMK	Fecha	24/05/2017
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	24/32



Sin embargo se considera que no se estaría extralimitando dicha competencia, puesto que el hecho de que el servidor no esté emplazado en Andalucía, no es obstáculo para que las apuestas se desarrollen con base a que sólo las personas físicas que se encuentren en el territorio de nuestra Comunidad Autónoma, podrán participar en las mismas por medios electrónicos. En otras palabras, el servidor es sólo un instrumento para procesar datos y garantizar el funcionamiento del sistema, pero no influiría en el lugar donde han de tener lugar las apuestas.

En el apartado 3.d) apuntamos que el alta y baja de las personas adscritas a los órganos de supervisión y control competentes de la Administración de la Junta de Andalucía, pertenece al ámbito exclusivo e interno de dicha Administración, por lo que no debería incluirse como una funcionalidad de la conexión informática del servidor central de apuestas de la empresa operadora.

7.38.- **Artículo 33.** Regula las máquinas de apuestas.

7.38.1.- La introducción de los conceptos de "terminales informáticos o de expedición de apuestas", así como "máquinas auxiliares de expedición de apuestas", genera confusión con la definición de los dos tipos de "máquinas de apuestas" prevista en el Artículo 6. En definitiva, ha de quedar clara los tipos de máquinas de apuestas que regula el proyecto, utilizando siempre la misma terminología según se haga alusión a una u otra máquina.

7.38.2.- En el apartado 3 debería especificarse el régimen jurídico de la autorización que en su caso haya de otorgar la Dirección General competente en materia de juego y apuestas.

7.38.3.- No se alcanza a comprender el sentido del apartado 4 ni su inclusión en el Título dedicado a los equipos, elementos y material de las apuestas, pues la autorización para la formalización de apuestas por medios electrónicos, ya está contemplada en el Título VII.

7.39.- **Artículo 35.** En el apartado 1 suponemos que los requisitos para las máquinas de apuestas, lo son tanto para las máquinas auxiliares como para los terminales de expedición.

El apartado a) fija el precio mínimo por apuesta en 0,20 euros, limitación que debería encontrarse motivada en el expediente, puesto que las empresas operadoras no podrían establecer los precios de las apuestas atendiendo en exclusiva a la libertad de competencia dentro del mercado.

7.40.- **Artículo 36.** En el apartado 1.e) debería aludirse a "premios o importes" en plural, pues cabe la posibilidad de que se prevea que sean varios los que pudieran recibirse por las personas usuarias.

7.41.- **Artículo 37.** Regula la homologación de los sistemas y equipamientos de las apuestas.

7.41.1.- El apartado 1 se remite para la homologación de los elementos y equipos necesarios para la explotación, comercialización, práctica y desarrollo de las apuestas, al artículo 41 y siguientes



Código:	43Cve799T8HECPkFU3jUfmTUQAJsMK	Fecha	24/05/2017
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ		
Uri De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	25/32



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. Esos preceptos se refieren únicamente a la inscripción en el Registro de Modelos, que forma parte del procedimiento de homologación previsto en el citado Reglamento (la resolución de inscripción es la que concede la propia homologación). Sin embargo y junto con esta inscripción, la homologación para las máquinas reguladas en el mencionado Reglamento, también incluye el previo ensayo de las mismas por laboratorio autorizado, por lo que se plantea si incluir este requisito como parte del procedimiento de homologación, que sí se exige en el apartado 2.c) del Artículo 37 del proyecto para el reconocimiento de homologaciones realizados por órganos de otras Administraciones Públicas.

En el apartado 3 se contempla el plazo para dictar la resolución y el sentido del silencio, cuando el artículo 43 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, al que se remite el apartado 2, ya regula la resolución. No obstante, el apartado 3 califica el silencio como estimatorio, mientras que el artículo 43 del señalado Reglamento lo hace en sentido desestimatorio. Como ya adelantábamos, este último precepto se refiere en exclusiva a la inscripción en el Registro de Modelos (que es además la que determina o no la procedencia de la homologación), cuya resolución presunta en efecto es desestimatoria por aplicación del Anexo 4.2.7 de la Ley 9/2001, de 12 de julio.


Tras el análisis de los apartados 1 y 3, resulta que el proyecto que nos ocupa parece diferenciar el procedimiento de inscripción (sin intervención previa de laboratorio autorizado), de la resolución del procedimiento de homologación para máquinas de apuestas, lo que no viene sino a advenir la necesidad de que por seguridad jurídica, se regule el procedimiento para la homologación de máquinas de apuestas de manera expresa, sin perjuicio de la remisión al 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, para salvar las lagunas que pudieran presentarse, o bien para completar ciertos trámites.

7.41.2.- En el apartado 2 se hace depender el reconocimiento de la homologación de los sistemas y equipamientos de apuestas, realizadas por los órganos de otras Administraciones Públicas, de una serie de requisitos, que habrán de ser valorados a efectos de dictar la correspondiente resolución prevista en el apartado 3. Consideramos que ello contradice lo dispuesto en el artículo 20.2 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, según el cual:

"Los organismos de evaluación, acreditación, certificación y otros similares legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional, tendrán plena capacidad para realizar sus funciones en todo el territorio nacional. Los reconocimientos o acreditaciones, calificaciones o certificaciones de una autoridad competente o de un organismo dependiente, reconocido o habilitado por ella, serán plenamente válidos a todos los efectos en todo el territorio nacional, sin que pueda exigirse la realización de ningún trámite adicional o el cumplimiento de nuevos requisitos".



Código:	43Cve799T8HECPkFU3jUfmTUQAJsMK	Fecha	24/05/2017
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	26/32



En consecuencia, la homologación de máquinas de sistemas y equipamientos de apuestas realizados por un órgano dependiente de otra Comunidad Autónoma, sería válida en Andalucía, sin que pueda obligarse al interesado a efectuar nuevos trámites, por lo que debería suprimirse el apartado 2. De seguir con el mismo tenor, habría de indicarse expresamente que el reconocimiento y validación de la homologación, deberá instarse "previa solicitud" del interesado.

7.41.3.- Entendemos que la resolución regulada en el apartado 3, lo es tanto para la homologación de los sistemas y equipamientos (apartado 1), como para el reconocimiento y validación de las homologaciones realizadas por órganos de otras Administraciones Públicas (apartado 2). En todo caso, debería especificarse.


7.42.- **Título IX.** En cuanto al régimen sancionador, en los Artículos 40, 41 y 42 se reproducen los tipos infractores según lo dispuesto en de la Ley 2/1986, de 19 de abril. Advertimos que dicha reproducción, o uso de la *lex repetita*, no se hace de manera literal en algunos casos, mientras que en otros se excluyen infracciones o se adicionan otras.

Según la Directriz 4 de la del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de Técnica Normativa: "*No es correcta la mera reproducción de preceptos legales, -salvo en el caso de la delegación legislativa-, en normas reglamentarias o su inclusión con algunas modificaciones concretas, que, en determinados supuestos, pueden crear confusión en la aplicación de la norma. Deberán evitarse, por tanto, las incorporaciones de preceptos legales que resulten innecesarias (por limitarse a reproducir literalmente la ley, sin contribuir a una mejor comprensión de la norma) o que induzcan a confusión (por reproducir con matices el precepto legal)*".

Por tanto y para evitar los efectos perniciosos de la *lex repetita*, consideramos que bastaría con realizar una remisión a la Ley 2/1986, de 19 de abril, tal y como se hace respecto a las sanciones en el Artículo 43, enunciando en su caso, solo aquellos tipos que desarrollen los contemplados en dicha Ley. Subsidiariamente, la reproducción de los tipos habría de realizarse de manera literal y en el mismo orden en el que se encuentran en la Ley.

7.43.- **Artículo 40.** Sin perjuicio de lo indicado sobre la *lex repetita*, el tipo contenido en el párrafo d) desarrolla el recogido en el artículo 28.3 de la Ley 2/1986, de 19 de diciembre, concretándolo en la utilización por parte del personal empleado o directivo, de los terminales o máquinas auxiliares de apuestas con fines lucrativos. Conforme al principio de legalidad en materia sancionadora, los tipos infractores sólo pueden contemplarse en normas con rango de Ley (por todas, STC 61/1990, de 29 de marzo), debiendo contar el reglamento con la debida cobertura legal, es decir, que una norma de rango legal haya establecido los elementos esenciales del régimen sancionador, permitiendo con ello que sea el propio reglamento el que concrete los aspectos regulados en la ley (SSTS de 11 de febrero de 2004 y de 16 de noviembre de 2001), requisito que se cumple en este supuesto. Esto mismo se reproduce para el **párrafo g)** con relación al artículo 28.8 de la Ley 2/1986, de 19 de abril.



Código:	43Cve799T8HECPkFU3jUfmTUQAJsMK	Fecha	24/05/2017
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		
		Página	27/32

En el párrafo k) debería atenderse al tipo contenido en el artículo 28.10 de la Ley 2/1986, de 19 de abril, que alude a "los lugares en los que se celebren los juegos y apuestas".

7.44.- **Artículo 41.** No se contemplan las infracciones previstas en los apartados 3, 4, 5, 11 y 12 de la Ley 2/1986, de 19 de abril, lo que tendría que subsanarse, al igual que la inclusión en el **Artículo 42** de los tipos previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 30 de dicha Ley.

7.45.- **Artículo 42.** En los párrafos a), b) y c) la introducción de tipos infractores que no están previstos en la Ley 2/1986, de 19 de abril, deriva de lo dispuesto en el artículo 30.4 de la mentada Ley, según el cual serán infracciones leves: "El incumplimiento de los requisitos o prohibiciones establecidas en esta Ley, Reglamento y demás disposiciones que la desarrollen, no señalados como infracciones muy graves o graves".

7.46.- **Artículo 44.** En el apartado 2 habría de añadirse que el plazo de dos meses se computará desde que se adoptó la medida, y en lugar de "comunicado" su ratificación habría de indicarse "notificada".

7.47.- **Artículo 45.** En el apartado 3 habría de especificarse si la responsabilidad es de carácter solidario.

7.48.- **Artículo 46.** En el apartado 3 se plantea cuál será el órgano competente para resolver, en el supuesto de que existan dos o más infracciones con la misma calificación de muy grave, y si se atenderá a criterios como el de la mayor cuantía económica, en función de lo dispuesto en el artículo 31.7 de la Ley 2/1986, de 19 de abril: "Para la imposición de la sanción se tendrá en cuenta tanto las circunstancias de orden personal como material que concurrieran en la infracción, los antecedentes del infractor o la posible reincidencia en la infracción, así como su incidencia en el ámbito territorial o social en que se produzca".

7.49.- **Artículo 47.** Debería hacerse una alusión al Reglamento de Inspección, Control y Régimen Sancionador de Espectáculos Públicos y actividades recreativas de Andalucía, que en su artículo 10.2 dispone que "Las funciones de policía e inspección establecidas en el presente capítulo se desarrollarán por los miembros de la Unidad del Cuerpo Nacional de Policía adscrita a la Comunidad Autónoma y por los miembros de la Inspección de Juego y de Espectáculos Públicos". En todo caso habría de existir una coherencia entre las previsiones del referido Decreto y el borrador que nos ocupa.

En el apartado 5, además de las causas de obstrucción de la actuación inspectora, téngase presente que el artículo 11 del citado Decreto 165/2003, de 17 de junio, también contempla una serie de supuestos que se califican como de obstrucción cuando se incumplan las obligaciones que se enuncian en el mismo.



Código:	43Cve799T8HECPkFU3jUfmTUQAJsMK	Fecha	24/05/2017	
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ	Página	28/32	
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma			

7.50.- **Título X.** Dado que el artículo 33 de la Ley 2/1986, de 19 de abril, establece expresamente que el procedimiento sancionador se regulará con arreglo a lo dispuesto en la misma, sin perjuicio de que reglamentariamente pueda determinarse el procedimiento previsto en la legislación básica del Estado en materia de procedimiento administrativo, sería aconsejable limitarse a hacer una remisión a ambas normas, como así efectúa el Artículo 48, lo que no obsta para adicionar, en su caso, algunas particularidades. En todo caso, el procedimiento sancionador ha de atenerse a las disposiciones contempladas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

7.51.- **Artículo 50.** Independientemente de lo dispuesto en el apartado 2.c), debería indicarse cuál será el órgano instructor del procedimiento sancionador.

7.52.- **Artículo 51.** En el apartado 2.d) interpretamos que el hecho de que se hubiera "*justificado la improcedencia*" de la sanción de carácter no pecuniario, viene a significar que la resolución habría estimado dicha improcedencia, debiendo indicarse de este modo, pues la mera justificación por sí misma carece de relevancia en un procedimiento sancionador si no se acoge por la resolución que ponga fin al procedimiento.

En el último inciso del mismo apartado, respecto a la reducción de la sanción en, al menos, el 20%, se plantea si habría de incluirse el caso en el que además de una sanción que tenga carácter únicamente pecuniario, se hubiera impuesto otra de carácter no pecuniario, pero se hubiera justificado su improcedencia, en consonancia con lo previsto anteriormente en el mismo párrafo.

7.53.- **Artículo 52.** En el apartado 2 debería añadirse que el plazo de diez meses para resolver el procedimiento se computará desde su iniciación.

OCTAVA.- En cuanto a las apreciaciones de técnica normativa, se efectúan las siguientes:

8.1.- Deberían revisarse los signos de puntuación a lo largo del proyecto.

8.2.- La utilización de conceptos debería ser unívoca a lo largo del texto, de manera que siempre sean coincidentes con los previstos en el Artículo 6. Esta apreciación se hace especialmente respecto a la formalización de las apuestas por "*medios o sistemas electrónicos, telemáticos, interactivos o de comunicación a distancia*".

8.3.- **Disposición Adicional Primera.** Para una mayor claridad, recomendamos que se indique en su inicio, y no al final, que la previsión contenida en el apartado 2 se refiere específicamente a las carreras de galgos.

8.4.- **Disposición Adicional Tercera.** Dada su extensión, podría dividirse en tres apartados; uno que regule las pasarelas de validación de registro, otro la verificación de la mayoría de edad y ausencia de prohibiciones de participación, y un tercero la obligación de impedir la participación en las apuestas de personas que no se encuentren en el territorio de la Comunidad Autónoma en el momento



Código:	43Cve799T8HECPkFU3jUfmTUQAJsMK	Fecha	24/05/2017	
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ	Página	29/32	
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma			

de formalizar la apuesta. No obstante, respecto a estas dos últimas, señalamos que esta ya están contempladas en los apartados 1 y 4 del Artículo 28, respectivamente.

8.5.- **Artículo 6.** Sugerimos que se traslade al Título I, tras el Artículo 4, pues es más propio incluir las definiciones dentro de las disposiciones generales.

En el párrafo e) podría mejorarse la redacción, de manera que primero se definiera a la persona usuaria apostante que realice la apuesta de forma presencial, y después, de forma telemática.

8.6.- **Artículo 8.** Dado que el título del precepto se refiere, primero a la publicidad, y después al patrocinio comercial, el contenido del apartado 2 debería trasladarse al apartado 1 y viceversa.

8.7.- **Título IV.** Planteamos la posibilidad de que se divida en dos capítulos, de manera que quede claro el procedimiento de autorización y el de inscripción.

8.8.- **Artículo 10.** En los párrafos g) y h) del apartado 1, recomendamos sustituir "*solvenia técnica*" y "*solvenia económica y financiera*", respectivamente, en aras a que no se identifiquen con los conceptos análogos atribuidos a los licitadores, previstos en la normativa en materia de contratación administrativa.

8.9.- **Artículo 11.** En el párrafo d) donde dice "*artículo anterior*" habría de indicar "artículo 10", lo que se reitera para los **Artículos 18.2 y 27.4.**

8.10.- **Artículo 12.** El último inciso del apartado 2, tras el párrafo c), debería constituir un nuevo apartado.

En el apartado 3 recomendamos el uso de otra expresión distinta al de "*es autorizada*", a efectos de evitar su identificación con las autorizaciones administrativa, lo que se reproduce para el **Artículo 37.2.b).**

8.11.- **Artículo 13.** En el apartado 2 sería más correcto indicar "los siguientes documentos", en lugar de "*los siguientes apartados*".

En el párrafo d) del apartado 2, no parece haber concordancia con la remisión al apartado 2 del Artículo 11.

8.12.- **Artículo 14.** Sugerimos la siguiente redacción para el segundo inciso del apartado 2: "Una vez transcurrido dicho plazo sin que se hubiera notificado la resolución, la empresa interesada podrá entender estimada la solicitud de autorización". Esto mismo se reproduce para el **Artículo 21.3.**



Código:	43Cve799T8HECPkFU3jUfmTUQAJsMK	Fecha	24/05/2017	
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ	Página	30/32	
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma			

8.13.- **Artículo 15.** En el apartado 2 donde dice "*Corresponderá a la titular*", habría de señalar "*Corresponderá a la empresa titular*".

8.14.- **Artículo 19.** En el apartado 3 podría rezar "*sus funciones*" en vez de "*las funciones de cada uno*".

8.15.- **Título VI.** Recomendamos que los Artículos 24, 25 y 26, se trasladen al Título VIII o, en su caso, a un nuevo Título, que regule todas las cuestiones relacionadas con las máquinas auxiliares de apuestas o, en su caso. A mayor abundamiento, parece existir una falta de coherencia entre el Artículo 24 y los Artículos 25 y 26, pues mientras el primero regula las zonas de apuestas internas, éstos últimos aluden a las máquinas de apuestas en general, pudiendo ocasionar confusión.

8.16.- **Artículo 21.** El último inciso del apartado 1 podría conformar un nuevo apartado en sí mismo.

En el apartado 3 la remisión correcta es al apartado 4.2.1 del Anexo II de la Ley 9/2001, de 12 de julio, según el cual tendrá efectos desestimatorios la "*Autorización de instalación y apertura o funcionamiento de salones de juego o recreativos, salas de bingo, casinos de juego e hipódromos*".

8.17.- **Artículo 23.** Por error material, el apartado 4 debería suprimirse, debido a que es una reproducción literal del apartado 3.

8.18.- **Artículo 24.** Podría incluirse la definición de "*zonas de apuestas internas*" en el Artículo 6 del proyecto.

A tenor de lo dispuesto en el Artículo 6, debería emplearse en el precepto el término de "*máquinas auxiliares*", en lugar de "*aparatos auxiliares*", lo que se reitera para el resto del Reglamento.

Debido a su extensión y la diversidad de su contenido, recomendamos dividir el apartado 2, de manera que el primer inciso constituya un apartado, y el segundo y tercero otro distinto.

Recomendamos que en el apartado 3, en lugar de una remisión al Artículo 23.2, se reproduzca el mismo, dada su escasa extensión.

8.19.- **Artículo 25.** Para no confundir el concepto de "*zonas de apuestas internas*", se propone la siguiente redacción para el primer inciso: "*El número máximo de máquinas auxiliares de apuestas a instalar será el siguiente*".

8.20.- **Título VII.** Todas las previsiones relacionadas con medidas de seguridad o su adopción, trazabilidad o control y supervisión administrativa (por ejemplo Artículos 27.2, 31 y 32.3), podrían unificarse en un sólo precepto.



Código:	43Cve799T8HECPkFU3jUfmTUQAJsMK	Fecha:	24/05/2017	
Firmado Por:	JAIME VAILLO HERNANDEZ	Página:	31/32	
Url De Verificación:	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma			

8.21.- **Artículo 28.** El apartado 1 podría dividirse en dos apartados, uno sobre el acceso al sistema remoto de las apuestas, y otro sobre la prestación del consentimiento expreso de las personas usuarias.

8.22.- **Artículo 33.** Consideramos que sólo debería referirse a los "terminales informáticos dispensadores o de expedición de apuestas", trasladando todo lo relativo a los "aparatos auxiliares" al Artículo 34.

Dado que en el apartado 1 se utiliza el concepto de "máquinas auxiliares", en el apartado 3 debería seguir usándose el mismo en lugar de "aparatos auxiliares", lo que se reproduce para el Artículo 34.

8.23.- **Artículo 37.** En el apartado 2.a) donde dice "en la presente norma" habría de rezar "en el presente Reglamento", lo que se hace extensible al **Artículo 46.3.**

8.24.- **Artículo 38.** La caducidad del cobro de premios podría trasladarse al Artículo 36, que regula los boletos o resguardos, pues no parece adecuado que figure como un precepto independiente dentro del Título dedicado a los elementos, equipo y material de las apuestas.

Con relación a ello, sugerimos que el proyecto añada un nuevo Título dedicado en exclusiva al régimen de los premios y su cobro.


8.25.- **Artículo 46.** En el apartado 3 recomendamos la expresión "según lo previsto en los apartados anteriores" en vez de "según las normas de los apartados anteriores".

8.26.- **Artículo 50.** En el apartado 2 debería reproducirse de forma literal el contenido de los artículos 64.2 y 85 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, sin perjuicio de que se adicione ciertos aspectos procedimentales.

Es cuanto me cumple someter a la consideración de V.I., sin perjuicio de que se cumplimente la debida tramitación procedimental y presupuestaria.

El Letrado de la Junta de Andalucía.
Fdo.: Jaime Vaíllo Hernández.



Código:	43CVe799T8HECPKFU3jUfmTUQAJsMK	Fecha:	24/05/2017	
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ			
Uri De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	32/32	