

**INFORME SSCC2020/163 PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADOPTAN MEDIDAS DE PROTECCIÓN DE MENORES EN MATERIA DE JUEGO Y APUESTAS.**

**Asunto: Disposición de carácter general: decreto. Competencia administrativa: juego; menores. Protección de menores en materia de juego y apuestas. Modificación del Reglamento de Casinos de Juego de la Comunidad Autónoma de Andalucía, Reglamento de Hipódromos y Apuestas Hípicas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, Reglamento de Maquinas Recreativas y de Azar, de Salones de Juego y del Registro de Empresas de Juego de la Comunidad Autónoma de Andalucía, Reglamento del Juego del Bingo de la Comunidad Autónoma de Andalucía, Reglamento de Apuestas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y Decreto 410/2000, de 24 de octubre.**

Remitido por el Ilmo. Sr. Secretario General Técnico de la Consejería de Hacienda y Financiación Europea, proyecto de Decreto referenciado, para la emisión de informe, conforme al artículo 78.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 siguiente:

**ANTECEDENTES**

**ÚNICO.-** Con fecha 22 de diciembre de 2020 se ha remitido el proyecto de decreto por correo electrónico, remitiéndose el expediente mediante un consigna.

**CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**PRIMERA.-** El presente informe tiene por objeto adoptar medidas de protección de menores en materia de juego y apuestas.

Según la Memoria Justificativa:

*“Como consecuencia de la aprobación por el Consejo de Gobierno del Decreto Ley 6/2019, de 17 de diciembre, por el que se modifica la Ley 2/1986, de 19 de abril, del Juego y Apuestas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se hace necesario adaptar la normativa reglamentaria de los juegos y apuestas afectada por la precitada modificación legal, y al propio tiempo, desarrollar reglamentariamente determinados aspectos reglamentarios que, directa o tangencialmente se ven o pueden verse alterados tras la referida reforma.*

*Mediante el presente proyecto Decreto se aspira a reforzar en mayor medida los preceptos reglamentarios dirigidos a la protección de los derechos e intereses en materia de juego y apuestas tanto de las personas menores de edad, como de aquellas otras que se encuentren afectadas por una práctica compulsiva o bien que tengan autoprohibido su acceso a los establecimientos de juego previa su inscripción en el Registro de Control e Interdicciones de Acceso a los Establecimientos dedicados a la práctica de los juegos y apuestas de la Junta de Andalucía.*



|              |                                |   |             |
|--------------|--------------------------------|---|-------------|
| FIRMADO POR  | JAIME VAILLO HERNANDEZ         | 28/01/2021  | PÁGINA 1/12 |
| VERIFICACIÓN | Pk2jmF25LLEK5WPQMLPNASNPWLB7S8 | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |             |

*Es evidente que en la materia del juego y las apuestas inciden imperiosas razones de orden público, como así lo ha reconocido en reiteradas ocasiones el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. También se han tenido en cuenta otras razones de interés público, como las relativas a la salud pública que en determinados casos afectan a personas que padecen adicción, o corren peligro de padecerla, al juego compulsivo o patológico. En consecuencia, tales razones demandan de los poderes públicos el establecimiento de un mayor control e intervención en esta actividad empresarial al objeto de que ésta se desarrolle con toda legitimidad dentro del marco de una regulación que, independientemente de sus aspectos fiscales y recaudatorios, propenda a garantizar la protección de otros derechos prioritarios que amparan a la ciudadanía sin perjuicio de la sostenibilidad de las empresas así como de los puestos de trabajo que este sector emplea y genera”.*

Concretamente, el objeto del proyecto consiste en la modificación de las siguientes disposiciones para su adaptación al Decreto-Ley 6/2019, de 17 de diciembre: Reglamento de Casinos de Juego de la Comunidad Autónoma de Andalucía, Reglamento de Hipódromos y Apuestas Hípicas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, Reglamento de Maquinas Recreativas y de Azar, de Salones de Juego y del Registro de Empresas de Juego de la Comunidad Autónoma de Andalucía, Reglamento del Juego del Bingo de la Comunidad Autónoma de Andalucía, Reglamento de Apuestas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, Reglamento por el que se aprueba el Registro de Control e Interdicciones de acceso a los Establecimientos dedicados a la práctica de los juegos y apuestas, y Decreto 280/2009, de 23 de junio.

**SEGUNDA.-** Desde el punto de vista competencial, el artículo 61.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, establece que *“Corresponde a la Comunidad Autónoma en materia de menores: a) La competencia exclusiva en materia de protección de menores”*

El artículo 18.1 también dispone que *“Las personas menores de edad tienen derecho a recibir de los poderes públicos de Andalucía la protección y la atención integral necesarias para el desarrollo de su personalidad y para su bienestar en el ámbito familiar, escolar y social, así como a percibir las prestaciones sociales que establezcan las leyes”.*

En materia de juego, el artículo 72.2 del Estatuto dispone que *“Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de espectáculos y actividades recreativas que incluye, en todo caso, la ordenación del sector, el régimen de intervención administrativa y el control de todo tipo de espectáculos en espacios y locales públicos”.*

Sobre esta competencia, concretamente con relación al artículo 19.1.14º de la Constitución y el monopolio que ostenta el Estado sobre la Lotería Nacional y el juego que se desarrolle en todo el territorio español, se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en Sentencia 35/2012, de 15 de marzo, afirmando lo siguiente:

*“La doctrina pertinente a este asunto arranca en la STC 163/1994, de 26 de mayo, en cuyo fundamento jurídico 3, tras constatar que la materia juego no se encuentra reservada al Estado por el art. 149.1 CE y que en consecuencia, de acuerdo con el art. 149.3 CE es una materia que podrá*



|              |                                |   |             |
|--------------|--------------------------------|---|-------------|
| FIRMADO POR  | JAIME VAILLO HERNANDEZ         | 28/01/2021  | PÁGINA 2/12 |
| VERIFICACIÓN | Pk2jmF25LLEK5WPQMLPNASNPWLB7S8 | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |             |

corresponder a las Comunidades Autónomas que así lo asuman en sus Estatutos de Autonomía, se afirmó que ello no había de implicar un total desapoderamiento del Estado, pues existen materias y actividades que, bajo otros enunciados del art. 149.1 CE, se encuentran estrechamente ligadas al juego. Esta doctrina fue reiterada posteriormente, con respecto de distintas modalidades de juego, entre otras, en las SSTC 164/1994, de 26 de mayo (FJ 4), 216/1994, de 14 de julio, (FJ 2), 45/1995, de 16 de febrero (FJ 3) y 171/1998, de 23 de julio (FJ 6).

(...) 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”.

Por tanto, entendemos que la Comunidad Autónoma tiene competencias para dictar el borrador que nos ocupa.

**TERCERA.-** En relación al marco jurídico de referencia, está constituido por la Ley 2/1986, de 19 de abril, del Juego y Apuestas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que en su artículo 2 preceptúa: “La competencia de la Comunidad Autónoma a la que se hace referencia en el artículo anterior se ejercerá sobre la totalidad de los juegos de azar, apuestas 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 azar, tanto si se desarrollan mediante la utilización de máquinas automáticas o de medios informáticos, como si se llevan a cabo a través de la realización de actividades humanas”.

El artículo 7 dispone que “La autorización, organización y desarrollo de los juegos y apuestas serán objeto de regulación en sus propios reglamentos”.

El artículo 23 de la misma Ley establece que “Las personas menores de edad no podrán participar en los juegos y apuestas comprendidos en esta Ley, ni acceder a los establecimientos a que se refiere el artículo 10.2. Estas limitaciones serán aplicables a las personas que figuren en el Registro de Control e Interdicciones de Acceso a los Establecimientos dedicados a la práctica de los juegos y apuestas, creado mediante el 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, en los términos establecidos en la correspondiente inscripción”.

Dicha Ley ha sido modificada por el Decreto-ley 6/2019, de 17 de diciembre, que su Exposición de Motivos indica lo siguiente: “La regulación mediante decreto-ley de las cuestiones a que atiende la presente norma, viene claramente motivada en la necesaria aprobación de instrumentos que protejan a los colectivos más vulnerables de la sociedad en materia de juego, como son, tanto las personas menores de edad, como aquellas con problemas adictivos al juego, lo que se conoce como juego patológico (...) La urgencia en la adopción de las medidas que se afrontan viene impuesta por la extensión, en los últimos tiempos, de nuevas modalidades de juegos y apuestas, especialmente las apuestas deportivas, y el interés que las mismas representan para las personas menores y jóvenes, así



|              |                                |   |             |
|--------------|--------------------------------|---|-------------|
| FIRMADO POR  | JAIME VAILLO HERNANDEZ         | 28/01/2021  | PÁGINA 3/12 |
| VERIFICACIÓN | Pk2jmF25LLEK5WPQMLPNASNPWLB7S8 | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |             |

como por el incremento en los últimos años del número de establecimientos dedicados a estas actividades”.

Junto a ello, cabe destacar las siguientes disposiciones normativas de desarrollo: Reglamento de Casinos de Juego de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto 229/1988, de 31 de mayo; Reglamento de Hipódromos y Apuestas Hípicas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto 295/1995, de 19 de diciembre; 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; Reglamento de Inspección, Control y Régimen Sancionador de Espectáculos Públicos y actividades recreativas de Andalucía, aprobado por Decreto 165/2003, de 17 de junio; Reglamento de Maquinas Recreativas y de Azar, de Salones de Juego y del Registro de Empresas de Juego de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto 250/2005, de 22 de noviembre; Reglamento del Juego del Bingo de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto 65/2008, de 26 de febrero; 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; y Reglamento de Apuestas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto 144/2017, de 5 de septiembre.

**CUARTA.-** Sobre la estructura, que razonamos correcta, el proyecto remitido consta de 6 artículos, una disposición adicional, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, y dos disposiciones finales.

**QUINTA.-** Entendemos que se ha cumplimentado hasta ahora la tramitación procedimental prevista con carácter general para la elaboración de reglamentos en el artículo 45 de la Ley 6/2006, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía. No obstante, cabe hacer las siguientes observaciones al respecto:

5.1.- Según lo previsto en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, “*En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios*”. Debería desarrollarse dicha adecuación en la Parte Expositiva, al resultar demasiado lacónica.

Recientemente el Consejo Consultivo en su Dictamen n.º 407/2020, de 21 de julio de 2020, ha destacado que:

*“No se trata de realizar un análisis extenso o exhaustivo desde el punto de vista antes indicado, pues la justificación del cumplimiento de los principios de buena regulación debería realizarse de manera breve y sencilla, centrándose en los aspectos verdaderamente novedosos y especialmente en los que pudieran suscitar duda desde la óptica del cumplimiento de los referidos principios. En este caso se afirma de manera apodíctica el cumplimiento de los principios de buena regulación y se incorpora*



|              |                                |   |             |
|--------------|--------------------------------|---|-------------|
| FIRMADO POR  | JAIME VAILLO HERNANDEZ         | 28/01/2021  | PÁGINA 4/12 |
| VERIFICACIÓN | Pk2jmF25LLEK5WPQMLPNASNPWLB7S8 | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |             |

*alguna mención que, en principio, podría parecer ajena al contenido del Proyecto de Decreto, como la que se refiere a la inexistencia de “alternativa regulatoria menos restrictiva de derechos o que imponga menos obligaciones a las personas destinatarias”.*

5.2.- Consta 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.

5.3.- En cuanto 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*”.

A tenor de ello, consideramos que se requiere del dictamen preceptivo del Consejo Consultivo, toda vez que se están modificando Reglamentos que, a su vez, desarrollan la Ley 2/1986, de 19 de abril. Además, salvo el Reglamento de casinos de juego por la fecha en la que éste fue aprobado, el Consejo Consultivo ya se pronunció en su día sobre los Reglamentos que se modifican, en Dictámenes n.º 66/1995 (Reglamento de hipódromos y apuestas hípicas), n.º 6/2000, de 20 de enero (Reglamento del Registro de Control e Interdicciones de acceso a los Establecimientos dedicados a la práctica de los juegos y apuestas), n.º 323/2005 (Reglamento de máquinas recreativas y de azar), n.º 79/2008 (Reglamento del juego del bingo), n.º 369/2009, de 3 de junio (Decreto 280/2009, de 23 de junio), y n.º 461/2017, de 27 de julio (Reglamento de apuestas).

5.4.- Conforme a lo dispuesto en el Artículo 5.2 del Reglamento del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, aprobado por Decreto 263/2011, de 2 de agosto, “*1. El órgano promotor de la iniciativa realizará un pronunciamiento sobre el informe emitido por el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, donde se incluirá información expresa y detallada caso de no aceptarse las observaciones o reparos formulados. 2. El órgano promotor de la iniciativa remitirá su pronunciamiento sobre el informe a la Consejería competente en régimen local, la cual dará traslado al Consejo Andaluz de Gobiernos Locales*”. Dado que no se han aceptado observaciones realizadas por dicho Consejo, debería figurar en el expediente este último trámite.

5.5.- Figura en el expediente solicitud de informe a la Agencia de Defensa de la Competencia, el cual no consta que se hubiera emitido. No obstante, dicho informe habría de recepcionarse con anterioridad a la finalización de la tramitación del procedimiento para la aprobación del presente proyecto, de modo que con base a las consideraciones contenidas en el mismo, pudiera procederse a efectuar en el texto las modificaciones que, en su caso, se consideren oportunas.



|              |                                |   |             |
|--------------|--------------------------------|---|-------------|
| FIRMADO POR  | JAIME VAILLO HERNANDEZ         | 28/01/2021  | PÁGINA 5/12 |
| VERIFICACIÓN | Pk2jmF25LLEK5WPQMLPNASNPWLB7S8 | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |             |

**SEXTA.-** En cuanto a las consideraciones jurídicas, se realizan las siguientes:

6.1.- Como regla general, deberían motivarse las modificaciones introducidas por el proyecto que no encuentren su fundamento en el Decreto-ley 6/2019, de 17 de diciembre, como ocurre por ejemplo con las competencias que ya no se atribuyen a la Delegación del Gobierno, radios mínimos de salones de juego respecto a centros educativos de enseñanza no universitaria, régimen de las máquinas recreativas, o la supresión de ciertas previsiones contenidas en las normas que se modifican.

**6.2.- Artículo Primero. Apartado Uno. Modifica el artículo 2 del Reglamento de Casinos de Juego.** Respecto a los apartados 2 y 3, téngase en cuenta que conforme a lo previsto en los párrafos d) y f) del artículo 7.2 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, las prohibiciones establecidas en materia de publicidad y la información sobre cotizaciones de apuestas, han de incluirse *“en los respectivos títulos habilitantes”*, sin perjuicio de que dichas prohibiciones ya figuren en normas reglamentarias. Ello se reitera para el resto de previsiones análogas contenidas en el proyecto.

**6.3.- Artículo Primero. Apartado Dos. Modifica el apartado 1 del Artículo 29 del Reglamento de Casinos de Juego.** En el apartado 1 se regula la prohibición de entrada *“a todas las dependencias con juego o con apuestas del establecimiento”*. El Informe de la Secretaría General Técnica considera que respecto a las personas menores de 18 años, debería ampliarse esta prohibición a la totalidad del establecimiento, lo que incluiría los servicios de restauración que se encuentren dentro del mismo, mientras que la Dirección General de Tributos interpreta que ello no se acomodaría a lo dispuesto en el artículo 11.1 de la Ley 2/1986, de 19 de abril, que solo alude a la función de la *“práctica del juego”* en la definición de los casinos como establecimientos de juego.

No obstante, a continuación el Informe de la Dirección General afirma que *“es evidente que si para acceder a la prestación al “público” de todos o de alguno de los servicios complementarios y obligatorios del apartado 4, deba hacerse necesariamente accediendo a donde se practican las modalidades de juego que recoge la definición del apartado 1, tendrían prohibida su entrada las personas que se mencionan en los subsiguientes párrafos de este apartado 1. Pero si por el contrario, como sucede en varios complejos o edificios en los que se alojan casinos de juego en Andalucía, estos servicios se pueden prestar al “público” de forma separada e independiente y sin acceder o traspasar aquellos locales o establecimientos donde se practiquen juegos o apuestas dentro del complejo o del edificio, es evidente que estaríamos ante un servicio equiparable a cualquier otro ordinario de hostelería, de restauración o de espectáculos”*.

Apuntamos que el Decreto-ley 6/2019, de 17 de diciembre, ha modificado la redacción del artículo 23 de la Ley 2/1986, de 19 de abril, que en la prohibición prevista para las personas menores de edad, sustituye la expresión *“salas o locales destinados exclusiva o predominantemente a la práctica del juego”*, por *“establecimientos a que se refiere el artículo 10.2”*. De la interpretación que cabría extraer de este cambio, podría deducirse que el legislador habría decidido ampliar expresamente el ámbito de la prohibición no solo a las dependencias destinadas en todo o en parte al juego, sino a la



|              |                                |   |             |
|--------------|--------------------------------|---|-------------|
| FIRMADO POR  | JAIME VAILLO HERNANDEZ         | 28/01/2021  | PÁGINA 6/12 |
| VERIFICACIÓN | Pk2jmF25LLEK5WPQMLPNASNPWLB7S8 | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |             |

totalidad del establecimiento, incluyendo cualquier servicio accesorio como el de bar o restauración, los cuales son obligatorios a tenor del artículo 11.5 de la Ley 2/1986, de 19 de abril.

Por tanto y a tenor de todo lo expuesto, debería aclararse de manera indubitada, reflejándose así en el proyecto, si teniendo en cuenta el nuevo tenor del artículo 23 de la citada Ley cabría interpretar que la prohibición de acceso se extendería a la totalidad del establecimiento del casino o solo a las “dependencias con juego y apuestas”, concretamente cuando los servicios de bar y restaurante estuvieran dentro de la zona de juego del casino.

En todo caso, sería conveniente que por coherencia y seguridad jurídica, se procediera a incluir, en su caso, una previsión semejante a la que se adopte en el resto de reglamentos de juego que se modifican. Así por ejemplo, el Apartado Ocho del Artículo Tercero que modifica el artículo 88 del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar, de Salones de Juego y del Registro de Empresas de Juego, introduce una previsión sobre la prestación complementaria de servicios de hostelería y su horario, pero nada se dice a cerca de la prohibición de acceso a estos servicios a las personas menores.

En el párrafo d) del apartado 1 debería especificarse que la resolución de inscripción tendrá carácter positivo respecto a proceder a dicha inscripción.

**6.4.- Artículo Primero. Apartado Tres. Modifica los apartados 2 y 3 del Artículo 31 del Reglamento de Casinos de Juego.** En el apartado 2 ha de distinguirse si la obligación de realizar la comunicación de manera electrónica corresponde a una persona jurídica o física. En cuanto a las primeras, el artículo 14.2.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, sí regula dicha obligatoriedad. Sin embargo, el artículo 14.3 determina sobre las personas físicas que *“Reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios”*.

Por tanto, si la titularidad del establecimiento corresponde a una persona jurídica si existirá la obligación, mientras que si se trata de una persona física habrá que motivar con arreglo a qué causa de las previstas en el mentado artículo 14 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, se fija dicha obligación. Ello se reitera para el resto de previsiones semejantes que se introducen por el proyecto.

**6.5.- Artículo Primero. Apartado Cuatro. Modifica los apartados 3 y 4 del Artículo 55 del Reglamento de Casinos de Juego.** En el apartado 3.l) además de al “*acceso*” debería aludirse a la “*práctica*” del juego, según la redacción dada al artículo 28 de la Ley 2/1986, de 19 de abril, por el Decreto-ley 6/2019, de 17 de diciembre. Ello se reitera para el resto de previsiones de igual contenido que se introduzcan por el proyecto.

**6.6.- Artículo Segundo. Apartado Uno. Modifica el apartado 1 del artículo 33 del Reglamento de Hipódromos y Apuestas Hípicas.** Se suprime la prohibición de acceso a las taquillas a las personas incapaces, pródigas o culpables de quiebra fraudulenta, lo que debería



|              |                                |   |             |
|--------------|--------------------------------|---|-------------|
| FIRMADO POR  | JAIME VAILLO HERNANDEZ         | 28/01/2021  | PÁGINA 7/12 |
| VERIFICACIÓN | Pk2jmF25LLEK5WPQMLPNASNPWLB7S8 | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |             |

motivarse. En este sentido, el artículo 6.2.a) de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, establece la prohibición de participar en el juego a las personas incapacitadas legal o judicialmente según la normativa civil. Además, el artículo 3.d) del Reglamento por el que se regula el Registro de Control e Interdicciones de acceso a los Establecimientos dedicados a la práctica de los juegos y apuestas, establece que serán inscribibles las siguientes resoluciones judiciales firmes: “*Las sentencias judiciales que contengan declaración de incapacidad o prodigalidad en los términos de la propia sentencia, y mientras no se modifique su declaración*”, así como “*Las sentencias judiciales recaídas en un proceso civil que declaren culpables de quiebra o de concurso de acreedores, hasta que se produzca la rehabilitación*”.

**6.7.- Artículo Segundo. Apartado Dos. Modifica los apartados 2 y 3 del artículo 35 del Reglamento de Hipódromos y Apuestas Hípicas.** Para el apartado 2 habría de justificarse la eliminación de la transmisión periódica a los hipódromos del contenido del Registro de Control e Interdicciones de Acceso a los Establecimientos dedicados a la práctica de los juegos y apuestas.

**6.8.- Artículo Tercero. Apartado Séis. Modifica los apartados b) y c) del artículo 84 del Reglamento de Máquinas recreativas y de Azar, Salones de Juego y Registro de Empresas de Juego.** Debería justificarse el motivo por el que dentro del párrafo c) ya no se contempla la necesidad de interconexión entre las máquinas de otros salones de juego, a través de empresas de prestación de servicios de interconexión.

**6.9.- Artículo Tercero. Apartado Ocho. Modifica el artículo 88 del Reglamento de Máquinas recreativas y de Azar, Salones de Juego y Registro de Empresas de Juego.** Se desconoce por qué se suprime la clasificación de los salones de juego, prevista en el anterior apartado 2 del artículo 88.

En el apartado 3 sobre el horario de funcionamiento de los servicios de apoyo de hostelería, podría aludirse a la especialidad horaria prevista en el apartado 3 del artículo 20 del Decreto 155/2018, de 31 de julio, por el que se aprueba el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Andalucía y se regulan sus modalidades, régimen de apertura o instalación y horarios de apertura y cierre, según que el horario de los mismos sea más restrictivo o amplio que el del salón de juegos.

**6.10.- Artículo Tercero. Apartado Nueve. Modifica el artículo 89 del Reglamento de Máquinas recreativas y de Azar, Salones de Juego y Registro de Empresas de Juego.** En el primer inciso del apartado 1 entendemos que la “*consulta previa*” a la que se alude es la regulada en el artículo 95 del Reglamento.

En el segundo inciso del apartado 1 entendemos que la resolución que hubiere declarado “*definitivamente*” la extinción de la autorización de funcionamiento, debería ser firme, a efectos de evitar que una eventual estimación de un recurso implique la coexistencia de dos salones de juego que no guarden la distancia mínima de un radio de cien metros.



|              |                                |   |             |
|--------------|--------------------------------|---|-------------|
| FIRMADO POR  | JAIME VAILLO HERNANDEZ         | 28/01/2021  | PÁGINA 8/12 |
| VERIFICACIÓN | Pk2jmF25LLEK5WPQMLPNASNPWLB7S8 | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |             |

Nos preguntamos por qué este nuevo régimen de distancias sólo se introduce respecto a los salones de juego, y no para el resto de establecimientos de juego regulados en sus respectivos reglamentos.

**6.11.- Artículo Tercero. Apartado Once. Modifica el artículo 101 del Reglamento de Máquinas recreativas y de Azar, Salones de Juego y Registro de Empresas de Juego.** En el apartado 4 advertimos que no se incluyen entre las personas que se enumeran como “*integrantes de la plantilla*”, a las personas trabajadoras por cuenta ajena según el concepto utilizado por el Estatuto de los Trabajadores. De hecho, el artículo 22.4 de la Ley 2/1986, de 19 de abril, solo se refiere a “*personas empleadas*” en general, y el apartado analizado se está limitando a las personas que tienen funciones de dirección o control de la entidad.

En el mismo apartado 4, consideramos que no debería exigirse el certificado de empadronamiento, puesto que el artículo 28.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, establece que “*Los interesados tienen derecho a no aportar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante o hayan sido elaborados por cualquier otra Administración. La administración actuante podrá consultar o recabar dichos documentos salvo que el interesado se opusiera a ello (...)* Las Administraciones Públicas deberán recabar los documentos electrónicamente a través de sus redes corporativas o mediante consulta a las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto ”. La supresión de esta exigencia continua la senda trazada por el Decreto 68/2008 de 26 de febrero por el que se suprime la aportación de la fotocopia de los documentos identificativos oficiales y del certificado de empadronamiento en los procedimientos administrativos de la Administración de la Junta de Andalucía, el cual fue derogado por el Decreto 266/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía.

En el apartado 5 se habla de “*invitar a abandonar*”, lo que no es acorde con el término “*expulsión*” que se emplea en los apartados 6 y 7, debiendo emplearse un único concepto, pues el significado práctico de ambos no es el mismo.

**6.12.- Artículo Tercero. Apartado Doce. Modifica el párrafo e) y añade un nuevo párrafo k) artículo 102.1 del Reglamento de Máquinas recreativas y de Azar, Salones de Juego y Registro de Empresas de Juego.** En el párrafo e), la “*cesión de hecho*” y la “*franquicia*”, son figuras que no se encuentran reguladas en la Ley 13/2011, de 27 de mayo, Ley 2/1986, de 19 de abril, ni en el propio Decreto 250/2005, de 22 de noviembre, por lo que debería expresarse el fundamento normativo que contemplaría dichas figuras, o bien, su delimitación.

**6.13.- Artículo Cuarto. Apartado Dos. Modifica el apartado 1 del artículo 29 del Reglamento del Juego del Bingo.** En el segundo párrafo debería motivarse por qué ya no se incluyen las máquinas recreativas A1 y A4, así como se amplía a todas las máquinas del tipo B, y no se restringe solo a las del tipo B1.



|              |                                |   |             |
|--------------|--------------------------------|---|-------------|
| FIRMADO POR  | JAIME VAILLO HERNANDEZ         | 28/01/2021  | PÁGINA 9/12 |
| VERIFICACIÓN | Pk2jmF25LLEK5WPQMLPNASNPWLB7S8 | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |             |

6.14.- **Artículo Cuarto. Apartado Cuatro. Modifica el artículo 44 del . Reglamento del Juego del Bingo.** En el párrafo ñ) al suprimirse la necesidad de que las dos primeras infracciones cometidas dentro del plazo de un año, hubieran sido sancionadas mediante resolución firme, bastará con que se hubieran cometido y sancionado dos infracciones anteriormente, con independencia de que las resoluciones fueran o no firmes. No obstante, la firmeza es un requisito esencial para que las sanciones puedan ser ejecutadas, pues en materia sancionadora y conforme al artículo 90.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre), “*La resolución que ponga fin al procedimiento será ejecutiva cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa (...)*”.

En el presente caso la imposición de una tercera sanción muy grave cuando se hubieran cometido otras dos infracciones graves dentro del plazo de un año, y las resoluciones por las que se sancionaran estas últimas no fueran firmes, no sólo sería contrario a los principios de presunción de inocencia y seguridad jurídica, sino que podría darse la contradicción de que se estuviera ejecutando una sanción impuesta como consecuencia de la comisión previa de dos infracciones graves, respecto de las cuales las resoluciones sancionadoras no fueran firmes. Si en estos casos las sanciones no son ejecutables y, por tanto, no producen efectos hasta su firmeza en sede administrativa, no podría imponerse una tercera sanción basada en la existencia de unas sanciones previas que no fueran aún susceptibles de ser ejecutadas.

En apoyo de lo anterior, el artículo 29.3.d) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, exige para apreciar la reincidencia, que la infracción o infracciones ya cometidas de la misma naturaleza fueran firmes en vía administrativa. Aunque es posible que las infracciones reguladas en el Reglamento que se modifica, no fueran de la misma naturaleza, este criterio legislativo sobre la reincidencia es igualmente válido cuando se trata de sancionar una tercera infracción como muy grave, basada en la comisión previa de otras dos infracciones graves en el plazo de un año. A mayor abundamiento, la regulación del derecho administrativo sancionador ha de realizarse con todas las cautelas y garantías posibles, dado que constituye una manifestación de la potestad punitiva de las administraciones públicas, por lo que en caso de duda, siempre ha de prevalecer la norma o interpretación más favorable al presunto infractor.

Por tanto, consideramos que debería mantenerse la redacción originaria del párrafo ñ), de manera que las sanciones previamente impuestas habrían de ser firmes en vía administrativa. Ello se reitera para el resto de previsiones semejantes.

6.15.- **Artículo Sexto. Apartado Dos. Se modifica la Disposición Adicional Primera del Decreto 410/2000, de 24 de octubre.** En el apartado 1 desconocemos por qué se ha suprimido la remisión a la Orden por la que se establecerán las características del sistema informático del Registro, puesto que salvo error, no consta que dicho sistema se hubiera desarrollado.

6.16.- **Disposición Transitoria Primera.** El proyecto solo introduce el requisito de las distancias mínimas a centros de enseñanza no universitaria, para los salones de juego en el Apartado Nueve del Artículo Tercero, pero no respecto a las tiendas de apuestas, por lo que debería eliminarse la



|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JAIME VAILLO HERNANDEZ         | 28/01/2021  | PÁGINA 10/12 |
| VERIFICACIÓN | Pk2jmF25LLEK5WPQMLPNASNPWLB7S8 | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |

alusión a las mismas cuando se mencionan los procedimientos de solicitudes de autorización de instalación y funcionamiento.

En el párrafo a) proponemos se valore la suficiencia de la obtención de la licencia municipal de obras con anterioridad a la entrada en vigor del proyecto, para que no proceda la aplicación de las distancias mínimas, con independencia de que se hubiera iniciado o no el procedimiento de autorización.

En el párrafo b), dado que la previsión de distancias mínimas no está contemplada en el Decreto-ley 6/2019, de 17 de diciembre, debería motivarse por qué el parámetro temporal se basa en un momento anterior a la entrada en vigor de dicho Decreto-ley.

**SÉPTIMA.-** Respecto a las cuestiones de técnica normativa, se hacen las siguientes:

7.1.- Según la Directriz 60 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, *“Si se trata de modificaciones múltiples, las disposiciones modificativas seguirán el orden de aprobación de las disposiciones afectadas”*, lo que se manifiesta para los **Artículos Sexto y Séptimo**, que no atienden a dicho orden.

7.2.- Como regla general, conforme a la Directriz 61 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, *“En el caso de que se modifiquen varios apartados o párrafos de un artículo, el contenido de este se reproducirá íntegramente. Si se trata de modificaciones menores, cabe admitir la nueva redacción únicamente del apartado o párrafo afectados”*.

7.3.- **Título.** Con arreglo a lo dispuesto en la Directriz 53 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, dado que estamos ante un norma de carácter exclusivamente modificativo, *“El título de una disposición modificativa indicará que se trata de una disposición de esta naturaleza, así como el título de las disposiciones modificadas, sin mencionar el diario oficial en el que se han publicado (...) La expresión que debe contener el título es la siguiente: «tipo ...por el/la que se modifica el/la...»”*.

Por otra parte, las modificaciones operadas tienen un objeto mucho más amplio que el de protección a los menores, por lo que recomendamos que se modifique la titulación, pudiendo aludir como fundamento del proyecto al Decreto-ley 6/2019, de 17 de diciembre. Es más, la Exposición de Motivos de dicho Decreto-ley, no solo se refiere a la protección de los menores sino también a *“las personas inscritas en el Registro de Control e Interdicciones de Acceso a los Establecimientos dedicados a la práctica de los juegos y apuestas”*.

En cuanto al concepto de *“juego problemático”*, ni la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, ni la Ley 2/1986, de 19 de abril, del juego y apuestas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, lo contemplan. En este sentido, el artículo 1 de la Ley 143/2011, de 27 de mayo, emplea como concepto análogo el de *“conductas adictivas”*.



|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JAIME VAILLO HERNANDEZ         | 28/01/2021  | PÁGINA 11/12 |
| VERIFICACIÓN | Pk2jmF25LLEK5WPQMLPNASNPWLB7S8 | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |

7.4.- **Artículo Primero. Apartado Dos.** Donde dice “*artículo 29.1* ” habría de indicar “apartado 1 del artículo 29”, lo que se reitera para el resto del articulado.

7.5.- **Artículo Sexto.** Habrían de distinguirse, por un lado, las modificaciones que afecten al Decreto (Apartados Uno y Dos), y por otro, las que se refieran propiamente al Reglamento (Apartados Tres y Cuatro).

7.6.- **Artículo Sexto. Apartado Cuarto.** Aconsejamos que los dos párrafos del artículo 7 que se modifica, se divida en dos apartados diferenciados.

7.7.- **Disposición Final Primera.** Tendría que eliminarse, toda vez que el desarrollo y ejecución de las previsiones contenidas en el proyecto, debido a su carácter exclusivamente modificativo, al incorporarse a las disposiciones normativas que se modifican habrían de llevarse a cabo directamente respecto de dichas disposiciones.

7.8.- **Disposición Final Segunda.** Conforme a la Directriz 42.f) del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, “*La vacatio legis deberá posibilitar el conocimiento material de la norma y la adopción de las medidas necesarias para su aplicación, de manera que solo con carácter excepcional la nueva disposición entraría en vigor en el mismo momento de su publicación. En el caso de no establecerse ninguna indicación, la norma entrará en vigor a los 20 días de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”, de acuerdo con lo dispuesto en el Código Civil* ”. Por tanto, recomendamos que debido a ese carácter excepcional, se motive la entrada en vigor al día siguiente de la publicación en BOJA.

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 Vaillo Hernández.



|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JAIME VAILLO HERNANDEZ         | 28/01/2021  | PÁGINA 12/12 |
| VERIFICACIÓN | Pk2jmF25LLEK5WPQMLPNASNPWLB7S8 | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |