



INFORME N 01/2021, SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADOPTAN MEDIDAS DE PROTECCIÓN DE MENORES EN MATERIA DE JUEGO Y APUESTAS, CONTRA EL JUEGO PROBLEMÁTICO, Y SE MODIFICAN DETERMINADOS ARTÍCULOS DE LOS REGLAMENTOS APLICABLES EN MATERIA DE JUEGO Y APUESTAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

Pleno

Presidente

D. José Luis de Alcaraz Sánchez-Cañaverál.

Vocales

D. Luis Palma Martos, Vocal Primero.

D^a. María Cruz Inmaculada Arcos Vargas, Vocal Segunda.

Secretaria del Consejo

D^a. M^a Ángeles Gómez Barea.

El Consejo de la Competencia de Andalucía, en su sesión virtual de fecha 29 de enero de 2021, válidamente constituido con la composición precitada y siendo ponente D. Luis Palma Martos, en relación con el asunto señalado en el encabezamiento, aprueba el siguiente Informe:

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 26 febrero de 2020 tuvo entrada en el Registro de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (actualmente, Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía, en adelante, ACREA), oficio de la Secretaría General Técnica de la por entonces Consejería de Hacienda, Industria y Energía (actual Consejería de Hacienda y Financiación Europea), solicitando la emisión del informe regulado en el artículo 3, letra i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía (en adelante Ley 6/2007), en relación al Proyecto de Decreto por el que se adoptan medidas de protección de menores en materia de juego y apuestas, contra el juego problemático, y se modifican determinados artículos de los Reglamentos aplicables en materia de juego y apuestas de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Junto con el citado oficio y el texto del proyecto normativo, se adjuntaban los Anexos I y II de la Resolución de 19 de abril de 2016, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, por la que se aprueban los criterios para determinar la incidencia de un proyecto

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	29/01/2021 13:34:28	PÁGINA 1/34
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	29/01/2021 13:28:48	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	29/01/2021 13:22:03	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	29/01/2021 13:14:42	
VERIFICACIÓN	NY1J8F6SUDKNHKVLS4DLB29QDAFU07	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



normativo en la competencia efectiva, la unidad de mercado y las actividades económicas y cierta documentación complementaria del expediente administrativo tramitado para la elaboración de la norma.

2. Como continuación del escrito anterior, con fecha 21 de octubre de 2020 se recibió en la ACREA un nuevo texto del Proyecto de Decreto, a los efectos de la emisión del informe preceptivo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3.i) de la Ley 6/2007.

3. Con fecha de 17 de diciembre de 2020, el Departamento de Promoción de la Competencia y Mejora de la Regulación Económica (en adelante, DPCMRE) de la ACREA elevó a este Consejo la propuesta de Informe.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

La elaboración del presente Informe se realiza sobre la base de las competencias atribuidas a la ACREA en el artículo 3, letra i) de la Ley 6/2007. Su emisión corresponde a este Consejo, a propuesta del DPCMRE, en virtud de lo dispuesto en el artículo 20.2.b) de la Ley 6/2007, según redacción dada por el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía.

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

III. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO NORMATIVO

El texto normativo sometido a informe tiene por objeto reforzar los preceptos reglamentarios sobre la protección de los derechos e intereses en materia de juego y apuestas, de los menores de edad y de aquellas personas que se encuentren afectadas por una práctica compulsiva o que tengan prohibido su acceso a los establecimientos de juego.

Respecto al contenido, el proyecto de Decreto objeto de informe está integrado por un Preámbulo, seis artículos, tres Disposiciones transitorias, una Disposición derogatoria y dos Disposiciones finales, con la siguiente estructura:

Artículo 1	Modificación del Reglamento de Casinos de Juego de la Comunidad Autónoma de	Artículos 2, 29, 31, 55 y 59
-------------------	---	------------------------------


FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	29/01/2021 13:34:28	PÁGINA 2/34
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	29/01/2021 13:28:48	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	29/01/2021 13:22:03	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	29/01/2021 13:14:42	
VERIFICACIÓN	NY1J8F6SUDKNHKVLS4DLB29QDAFU07	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

	Andalucía, aprobado por Decreto 229/1988, de 31 de mayo	
Artículo 2	Modificación del Reglamento de Hipódromos y Apuestas Hípicas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto 295/1995, de 19 de diciembre	Artículos 33, 35, 106 y 108
Artículo 3	Modificación del Reglamento de Máquinas 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	Artículos 20, 21, 84, 85, 88, 89, 96, 101, 102, 104, 105 y 108
Artículo 4	Modificación del Reglamento del Juego del Bingo de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto 65/2008, de 26 de febrero	Artículos 14, 29, 32, 44, 45 y 48
Artículo 5	Modificación del Reglamento de Apuestas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto 144/2017, de 5 de septiembre	Artículo 8 y 43
Artículo 6	Modificación del 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	Artículo Único, Disposición adicional primera, y los artículos 5 y 7.

– Disposición transitoria primera. Sobre la no exigibilidad del requisito de distancias mínimas a centros de enseñanza no universitaria, respecto a las solicitudes de autorización de instalación y funcionamiento de salones de juegos y tiendas de apuestas presentadas con anterioridad a la entrada en vigor de la norma y que, encontrándose en tramitación, el local previsto cuente con la correspondiente licencia municipal de obras.

– Disposición transitoria segunda. Establece un plazo de tres meses a partir de la entrada en vigor de la norma para la adaptación de las fachadas y la rotulación de los establecimientos de juego a las prescripciones y prohibiciones contenidas en el decreto.

– Disposición transitoria tercera. Adaptación del Registro respecto de las inscripciones en el Registro de Control e Interdicciones de acceso, que estén vigentes antes de la entrada en vigor del proyecto normativo, que se registrarán por la normativa anterior, en lo que se refiere al

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	29/01/2021 13:34:28	PÁGINA 3/34
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	29/01/2021 13:28:48	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	29/01/2021 13:22:03	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	29/01/2021 13:14:42	
VERIFICACIÓN	NY1J8F6SUDKNHKVLS4DLB29QDAFU07	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	
			



ámbito de aplicación de la prohibición. Sin embargo, se establece que todas aquellas personas interesadas que se encuentren inscritas en el Registro a la entrada en vigor del Decreto, podrán solicitar la ampliación de la prohibición de acceso a la totalidad de los establecimientos de juego de cualquier clase de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

– Disposición derogatoria única. Dispone la derogación de toda norma, de igual o inferior rango, que contravenga lo establecido en el decreto.

– Disposición final primera. Relativa al desarrollo y ejecución. Se habilita a la persona titular de la Consejería competente en materia de juego y apuestas para dictar cuantas disposiciones sean necesarias en desarrollo y ejecución de lo previsto en el presente Decreto.

IV. MARCO NORMATIVO

A continuación, se enumera la normativa más relevante asociada al proyecto de Decreto objeto de informe.

IV.1. Normativa sectorial en materia de juegos, apuestas y casinos

A nivel autonómico, el artículo 81.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía¹ atribuye competencias exclusivas a la Comunidad Autónoma andaluza en materia de juegos, apuestas y casinos, incluidas las modalidades por medios informáticos y telemáticos, cuando la actividad se desarrolle exclusivamente en Andalucía.

Por su parte, el artículo 72.2 reconoce a la Comunidad Autónoma andaluza 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.

Esta materia se encuentra regulada, entre otras, en las siguientes disposiciones normativas:

- Ley 2/1986, de 19 de abril, del Juego y Apuestas de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Decreto 229/1988, de 31 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Casinos de Juego en Andalucía.
- Decreto 295/1995, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Hipódromos y Apuestas Hípicas de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- 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.

¹ Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	29/01/2021 13:34:28	PÁGINA 4/34
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	29/01/2021 13:28:48	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	29/01/2021 13:22:03	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	29/01/2021 13:14:42	
VERIFICACIÓN	NY1J8F6SUDKNHKVLS4DLB29QDAFU07	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



- Decreto 250/2005, de 22 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar, de Salones Recreativos y de Juego y del Registro de Empresas de Juego de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Decreto 65/2008, de 26 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento del Juego del Bingo de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Decreto 280/2009, de 23 de junio, por el que se aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas de Andalucía.
- Decreto 144/2017, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Apuestas de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Decreto 80/2018, de 17 de abril, por el que se modifican determinados artículos de los reglamentos aplicables en materia de juego.
- 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, cuya aprobación exige la adaptación al nuevo texto legal del vigente régimen reglamentario en materia de juegos.

IV.2. En materia de competencia, mejora de la regulación y unidad de mercado

- Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía.
- Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (en adelante, LDC).
- Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior (en adelante, Directiva de Servicios).
- Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (en adelante, Ley Paraguas).
- Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (en adelante Ley Ómnibus).
- Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM).
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015).
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, Ley 40/2015).

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	29/01/2021 13:34:28	PÁGINA 5/34
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	29/01/2021 13:28:48	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	29/01/2021 13:22:03	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	29/01/2021 13:14:42	
VERIFICACIÓN	NY1J8F6SUDKNHKVLS4DLB29QDAFU07	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



V. INCIDENCIA SOBRE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA Y CARACTERIZACIÓN DEL MERCADO

Características generales del mercado del juego en España

Las Comunidades Autónomas tienen competencia en exclusiva para regular el juego que podríamos definir como presencial² es decir, el que se desarrolla a través de los canales tradicionales, y tiene lugar en locales físicos (juegos de casino, bingos, apuestas y máquinas de juego y azar), así como el juego online que no exceda de su ámbito territorial.

Por otro lado, el Estado tiene competencia en exclusiva para regular el juego de ámbito estatal, cuyo ámbito excede del territorio regional, como son los juegos sujetos a reserva de actividad, Loterías y Apuestas del Estado (SELAE) y la ONCE³, así como los juegos online que se desarrollan a través de canales telemáticos.

De esta forma la caracterización del mercado del juego y su regulación, depende de dos variables fundamentales, como son:

- El ámbito territorial en el que se desarrolla el juego.
- Su modalidad presencial u online.

El mercado del juego en su conjunto, ha experimentado numerosos cambios en los últimos años, como consecuencia de las modificaciones de los hábitos sociales, en especial con la incorporación de la modalidad online al patrón de comportamiento.

En los siguientes cuadros se muestran, en millones de euros, las cantidades jugadas en España, según datos obtenidos de la Dirección General de Ordenación del Juego (DGOJ) del Ministerio de Consumo.

² La comercialización de los juegos en España, está sometida a la autorización de la administración que tenga atribuida su competencia, teniendo las Comunidades Autónomas competencia exclusiva para regular el juego que se desarrolla dentro del ámbito de su territorio, mientras que el Estado tiene la competencia exclusiva respecto de los juegos cuya incidencia excede del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma.

³ Organización Nacional de Ciegos de España.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	29/01/2021 13:34:28	PÁGINA 6/34
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	29/01/2021 13:28:48	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	29/01/2021 13:22:03	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	29/01/2021 13:14:42	
VERIFICACIÓN	NY1J8F6SUDKNHKVLS4DLB29QDAFU07	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Cuadro 1. Cantidades jugadas en España. Modalidad Presencial

Presencial	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Loterías SELAE	8.803,974 €	8.134,802 €	8.096,520 €	8.406,408 €	8.450,114 €	8.566,732 €	8.638,436 €	59.096,987 €
Loterías CCAA	- €	- €	- €	198,912 €	200,662 €	201,729 €	65,885 €	667,187 €
ONCE	1.910,614 €	1.833,300 €	1.758,014 €	1.794,865 €	1.900,475 €	1.968,234 €	2.126,140 €	13.291,642 €
Cruz Roja	- €	- €	- €	69,007 €	66,925 €	69,606 €	68,804 €	274,343 €
Casinos	1.488,094 €	1.435,862 €	1.521,217 €	1.674,768 €	1.799,981 €	1.901,338 €	1.227,735 €	11.048,995 €
Bingos	1.860,900 €	1.784,200 €	1.765,600 €	1.843,160 €	1.895,679 €	1.975,203 €	2.029,109 €	13.153,851 €
Máquinas de Juego y Azar	4.973,656 €	5.003,800 €	4.964,674 €	5.188,237 €	5.202,079 €	5.746,423 €	11.239,962 €	42.318,831 €
Apuestas (CCAA + SELAE)	372,470 €	307,080 €	963,986 €	1.386,149 €	1.717,903 €	1.897,062 €	2.747,417 €	9.392,067 €
TOTAL	19.409,709 €	18.499,044 €	19.070,011 €	20.561,506 €	21.233,819 €	22.326,327 €	28.143,488 €	149.243,903 €
Variación Anual %		-4,69%	3,09%	7,82%	3,27%	5,15%	26,06%	

Fuente: Elaborado por la ACREA, a partir de datos de la Dirección General de Ordenación del Juego del Ministerio de Consumo.

Cuadro 2. Cantidades Jugadas en España. Modalidad No Presencial

Online	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
ONCE	2,806 €	3,316 €	6,905 €	10,443 €	17,604 €	23,812 €	34,626 €	99,511 €
Loterías SELAE	70,002 €	71,410 €	76,503 €	92,947 €	109,358 €	128,210 €	151,960 €	700,390 €
Loterías CCAA	- €	- €	- €	0,343 €	0,246 €	0,615 €	1,670 €	2,874 €
Apuestas (CCAA + DGOJ + SELAE)	1.016,161 €	2.015,503 €	2.982,078 €	4.298,784 €	5.270,058 €	5.641,050 €	7.421,810 €	28.645,443 €
Concursos	9,140 €	10,250 €	6,060 €	5,630 €	8,350 €	7,300 €	1,660 €	48,390 €
Póquer	1.165,130 €	2.240,790 €	2.131,680 €	1.783,170 €	1.579,700 €	1.580,270 €	2.066,320 €	12.547,060 €
Casino	511,830 €	1.271,330 €	1.515,187 €	2.580,122 €	4.159,295 €	6.196,915 €	8.236,970 €	24.471,649 €
Bingo	30,390 €	60,510 €	67,500 €	66,070 €	71,250 €	89,700 €	99,280 €	484,700 €
Otros	- €	- €	- €	5,941 €	3,982 €	1,098 €	4,630 €	15,650 €
TOTAL	2.805,459 €	5.673,108 €	6.785,912 €	8.843,450 €	11.219,843 €	13.668,970 €	18.018,926 €	67.015,668 €
Variación Anual %		102,22%	19,62%	30,32%	26,87%	21,83%	31,82%	

Fuente: Elaborado por la ACREA a partir de datos de la Dirección General de Ordenación del Juego, del Ministerio de Consumo.

De los datos ofrecidos en los cuadros 1 y 2, se extrae que en el territorio nacional los juegos presenciales suponen el 69% de las cantidades jugadas respecto al total, mientras que los no presenciales suponen el 31%, pero se observa una variación del incremento porcentual mayor año a año, en los juegos no presenciales, lo que indica una clara tendencia en el mercado del juego.

Respecto a las cantidades apostadas en los juegos presenciales en el territorio nacional, destacan las Loterías y Apuestas del Estado y las Máquinas de Juegos y Azar, mientras que, para el caso de los juegos online, destacan el póker, casinos y apuestas deportivas.

Respecto al uso de Internet con fines generales, de la **Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares del Instituto Nacional de Estadística**, se extrae que más del 99% de la población entre 16 y 24 años ha accedido a Internet en los últimos 3 meses y que al aumentar la edad descende el uso de Internet, tanto en hombres como en mujeres, siendo el porcentaje más bajo de uso el correspondiente al grupo de edad de 65 a 74 años. Obteniéndose de esta forma un perfil por edad en el uso de Internet y de los canales online (ver cuadro 3).

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	29/01/2021 13:34:28	PÁGINA 7/34
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	29/01/2021 13:28:48	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	29/01/2021 13:22:03	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	29/01/2021 13:14:42	
VERIFICACIÓN	NY1J8F6SUDKNHKVLS4DLB29QDAFUQ7	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Cuadro 3. Uso de internet Por Rango de Edades

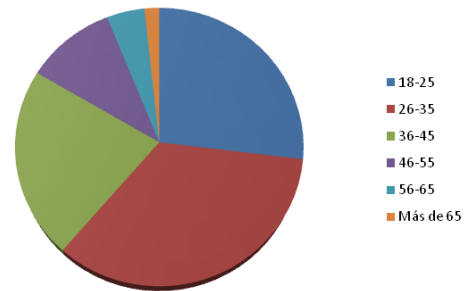
	Hombres	Mujeres
De 16 a 24	99,2 %	99,0 %
De 25 a 34	98,2 %	97,6 %
De 35 a 44	97,0 %	97,8 %
De 45 a 54	92,6 %	96,2 %
De 55 a 64	87,2 %	85,8 %
De 65 a 74	63,7 %	63,5 %

Fuente: Elaborado por la ACREA, a partir de datos de la Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares del Instituto Nacional de Estadística.

Además, particularizando en el sector del juego, si se procede a analizar el perfil de los jugadores online por rango de edad, según datos extraídos del **Informe del Perfil del Jugador Online de la DGOJ**, del Ministerio de Consumo⁴ en el año 2018, los usuarios entre 18 y 35 años, suponían más del 60% del total de usuarios (ver cuadro 4).

Cuadro 4. Jugadores en Activo por Rango de Edad

Rango edad	Año	Usuarios	% Var Anual	Cuota (%)
18-25	2018	397.570	12,57%	26,93%
26-35	2018	508.058	6,62%	34,41%
36-45	2018	326.578	5,64%	22,12%
46-55	2018	154.150	0,50%	10,44%
56-65	2018	64.834	-5,80%	4,39%
Más de 65	2018	25.195	-25,74%	1,71%
TOTAL		1.476.385	5,84%	100,00%



Fuente: Elaborado por la ACREA, a partir de datos del Informe del Perfil del Jugador Online de la Dirección General de Ordenación del Juego, del Ministerio de Consumo.

⁴ Ver: <https://www.ordenacionjuego.es/es/informe-jugador-online>

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	29/01/2021 13:34:28	PÁGINA 8/34
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	29/01/2021 13:28:48	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	29/01/2021 13:22:03	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	29/01/2021 13:14:42	
VERIFICACIÓN	NY1J8F6SUDKNHKVLS4DLB29QDAFU07	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	





Por su parte, y respecto a la incidencia del proyecto de decreto sobre la actividad económica y caracterización del mercado en Andalucía, lo primero a destacar es que el proyecto de Decreto se centra en reforzar los preceptos dirigidos a la protección de los derechos e intereses en materia de juegos y apuestas de las personas menores de edad, así como de aquellas otras personas que se encuentran afectadas por una práctica compulsiva o bien tengan restringido su acceso a los establecimientos dedicados a la práctica de los juegos y apuestas en la Comunidad Autónoma de Andalucía, regulándose nuevos requisitos relevantes en términos económicos, fundamentados en razones de orden público y salud pública, en relación a:

- Casinos de Juegos
- Máquinas Recreativas y de Azar
- Bingo
- Apuestas

Siendo los datos asociados a estas tipologías de juegos, según las estadísticas suministradas por la Consejería de Hacienda, Industria y Minas, los reflejados en el cuadro 5.

Cuadro 5. Volumen de juego total por provincia, gasto real y aparente por persona y provincia

	Volumen de Juego				Población	Gasto real (1)	Gasto aparente(2)
	Casinos	Bingos	Máquinas "B"	Total			
Almería	0,00	6,18	163,26	169,44	709.340	42,98	60,6
Cádiz	34,93	61,27	218,79	314,99	1.238.714	84,87	68,5
Córdoba	0,00	12,81	145,30	158,11	785.240	40,81	52,0
Granada	0,00	11,78	153,83	165,61	912.075	42,58	46,7
Huelva	0,00	20,46	113,44	133,90	519.932	35,52	68,3
Jaén	0,00	0,00	109,92	109,92	638.099	27,48	43,1
Málaga	163,06	77,49	292,58	533,13	1.641.121	141,03	85,9
Sevilla	34,43	52,13	362,10	448,66	1.939.887	117,38	60,5
Andalucía	232,42	242,12	1.559,22	2.033,76	8.384.408	532,65	63,5

Fuente: Consejería de Hacienda, Industria y Minas

Nota: Volumen de juego en millones de euros, Gasto real en miles de euros y Gasto aparente en euros.

(1) Gasto real es el resultado de detraer a lo jugado o volumen de juego aquellas cantidades que, en diferente proporción, les son devueltas

(2) Gasto aparente es el resultado del gasto real, dividido por la población en consideración, bajo la hipótesis de que las personas que juega

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	29/01/2021 13:34:28	PÁGINA 9/34
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	29/01/2021 13:28:48	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	29/01/2021 13:22:03	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	29/01/2021 13:14:42	
VERIFICACIÓN	NY1J8F6SUDKNHKVLS4DLB29QDAFU07	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

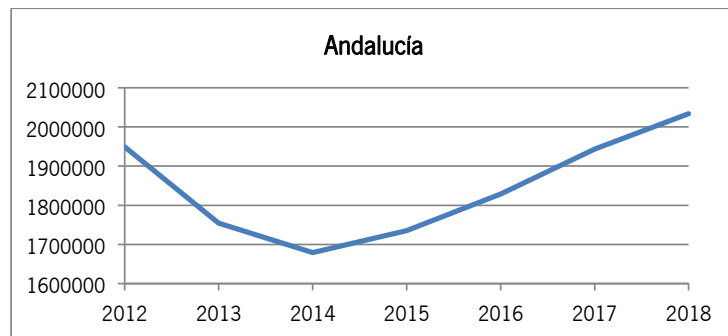


Cuadro 6. Evolución del volumen de juego total por provincia (miles de euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Almería	166.845	150.053	143.566	148.469	156.505	165.411	169.442
Cádiz	295.837	262.321	248.317	252.251	271.467	299.139	314.992
Córdoba	149.549	138.432	133.079	137.047	143.602	149.527	158.108
Granada	167.077	154.055	144.770	146.622	153.130	157.090	165.612
Huelva	136.822	125.332	120.246	119.600	121.609	128.347	133.897
Jaén	118.489	106.569	100.728	102.204	105.953	106.720	109.915
Málaga	477.620	439.880	427.944	449.843	476.970	507.764	533.134
Sevilla	437.006	377.360	360.457	379.208	399.188	429.282	448.656
Andalucía	1.949.244	1.754.000	1.679.107	1.735.245	1.828.423	1.943.280	2.033.756
Media por habitante (euros)	230,68	208,97	199,83	206,6	217,94	231,18	242,56
% Variación entre años	-8,11 %	-9,41 %	-4,37 %	3,39 %	5,49 %	6,08 %	4,92 %

Fuente: Consejería de Hacienda, Industria y Energía

Cuadro 7. Evolución del volumen de juego Andalucía (miles de euros)



Fuente: Elaborado por la ACREA, con datos suministrados por la Consejería de Hacienda, Industria y Energía.

Tras un mínimo en el 2014, se puede observar como conclusión que se está produciendo un nuevo repunte en el volumen de juego, que si como parece preverse se fundamenta en una tendencia creciente hacia el mercado online del juego, podría dejar sin efecto parte de las medidas restrictivas que son objeto de este proyecto de Decreto, que se basan en razones de orden público y salud pública, ya que se centran en el juego presencial (ver cuadros 6 y 7).

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	29/01/2021 13:34:28	PÁGINA 10/34
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	29/01/2021 13:28:48	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	29/01/2021 13:22:03	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	29/01/2021 13:14:42	
VERIFICACIÓN	NY1J8F6SUDKNHKVLS4DLB29QDAFU07	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	





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

VI.1. Consideraciones generales

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

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

Asimismo, tras la entrada en vigor de la LGUM, todas las Administraciones públicas españolas están obligadas a observar en sus disposiciones los principios establecidos para proteger las libertades de acceso y ejercicio de los operadores económicos. El artículo 9.1 de la LGUM, bajo el título “*Garantía de las libertades de los operadores económicos*”, preceptúa:

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

Para toda actuación de las Administraciones Públicas que pueda limitar el ejercicio de derechos individuales o colectivos, el artículo 4.1 de la Ley 40/2015, regulador de los “*Principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad*” dispone lo siguiente:

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

En lo que se refiere estrictamente a iniciativas normativas, el artículo 129.1 de la Ley 39/2015 enuncia los “*Principios de buena regulación*”, y determina que:

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	29/01/2021 13:34:28	PÁGINA 11/34
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	29/01/2021 13:28:48	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	29/01/2021 13:22:03	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	29/01/2021 13:14:42	
VERIFICACIÓN	NY1J8F6SUDKNHKVLS4DLB29QDAFU07	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



“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”.

Al hilo de lo anterior, el Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de Administración Electrónica, Simplificación de Procedimientos y Racionalización Organizativa de la Junta de Andalucía (en adelante Decreto 622/2019), en los apartados 2 y 3 de su artículo 7, establece cuáles son los extremos que deben quedar reflejados de forma sintetizada en la parte expositiva de los proyectos de disposiciones reglamentarias y anteproyectos de ley, con el fin de que las nuevas disposiciones que se aprueben justifiquen el cumplimiento de los principios de la buena regulación.

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

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

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

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

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

En conexión con lo anterior, el artículo 9 del citado Decreto 622/2019, se centra en la evaluación ex post de las normas, al regular los planes de revisión del acervo normativo existente del siguiente modo:

“1. La Consejería competente en materia de administración pública elaborará, al menos cada cuatro años, Planes de Calidad y Simplificación Normativa, correspondiendo su aprobación al Consejo de Gobierno mediante acuerdo. Estos planes tendrán como objetivo la revisión, simplificación y, en su caso, consolidación normativa de las disposiciones vigentes en el Derecho propio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. La Consejería competente en materia de administración pública impulsará y coordinará su seguimiento y revisión.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	29/01/2021 13:34:28	PÁGINA 12/34
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	29/01/2021 13:28:48	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	29/01/2021 13:22:03	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	29/01/2021 13:14:42	
VERIFICACIÓN	NY1J8F6SUDKNHKVLS4DLB29QDAFU07	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



2. Los Planes de Calidad y Simplificación normativa abordarán una revisión general de las normas vigentes para valorar la adopción de, al menos, las siguientes medidas:

a) La reducción del número de normas.

b) La adaptación de las normas a los principios de buena regulación establecidos en la legislación del procedimiento administrativo común y precisados en el artículo 7, verificando que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos, así como que estaban justificados y correctamente cuantificados el coste y las cargas impuestas en ellas.

c) La consolidación y simplificación de la normativa vigente.

d) El rediseño funcional de los procedimientos, aplicando los criterios establecidos en el artículo 6 para la simplificación de procedimientos, agilización de trámites y reducción de cargas.

3. El resultado de la ejecución de cada plan se plasmará en un informe de evaluación que, previo conocimiento de la Comisión Interdepartamental de Coordinación y Racionalización Administrativa, se hará público en el Portal de la Junta de Andalucía, así como por los medios que se estimen pertinentes”.

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

VI.2. Observaciones generales de la Consejería de Hacienda y Financiación Europea sobre el contenido del proyecto normativo

El órgano tramitador de la norma declara en el Anexo I de la Resolución de 19 de abril de 2016 del Consejo, que esta regula una actividad económica, sector económico o mercado, así como que incide en la competencia efectiva, en la unidad de mercado o en las actividades económicas. Del mismo modo, tanto en el preámbulo de la norma como en el Anexo II de la citada Resolución, la Consejería de Hacienda y Financiación Europea reconoce que el objeto principal del proyecto de Decreto es reforzar aquellos preceptos dirigidos a la protección de los derechos e intereses en materia de juegos y apuestas, tanto de personas menores de edad, como de aquellas otras que se encuentren afectadas por una práctica compulsiva o que tengan prohibido su acceso a los establecimientos de juego previa inscripción en el Registro de Control e Interdicciones de Acceso a los Establecimientos dedicados a la práctica de juegos y apuestas de la Junta de Andalucía.

Desde la óptica de la buena regulación que debe presidir la iniciativa legislativa y potestad reglamentaria de las Administraciones Públicas, debemos tener presentes los principios reconocidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015. Así pues, en virtud de los principios de necesidad y eficacia, toda norma debe estar justificada por una razón de interés general,

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	29/01/2021 13:34:28	PÁGINA 13/34
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	29/01/2021 13:28:48	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	29/01/2021 13:22:03	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	29/01/2021 13:14:42	
VERIFICACIÓN	NY1J8F6SUDKNHKVLS4DLB29QDAFU07	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución. Asimismo, en virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener una regulación imprescindible para atender el objetivo de interés público que se persiga. Todo ello, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas o que impongan menos obligaciones a los destinatarios, teniendo en cuenta que, generalmente, a mayor grado de intervención, se producirá un mayor grado de distorsión de la actividad económica.

Por otra parte, las medidas que se establezcan deberán ser las adecuadas para alcanzar el objetivo de interés general propuesto o para hacer frente al fallo de mercado. Debe darse una relación de causalidad entre la intervención reguladora y la finalidad perseguida. Y a fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas. Además, toda iniciativa normativa debe atender a la consecución de un marco normativo sencillo, claro y poco disperso, que facilite el conocimiento y la comprensión del mismo.

Sobre la base de lo anteriormente expuesto, en relación con el principio de necesidad, la Consejería de Hacienda y Financiación Europea argumenta en el preámbulo de la norma que mediante esta intervención reguladora se pretenden proteger objetivos de interés público con base en razones de interés general. En concreto, se explicita por parte del órgano proponente, que las razones de interés general que subyacen son la protección del orden público y la salud pública. También en el preámbulo, y a través del análisis efectuado por la Consejería en el Anexo II, se razona que la intervención reguladora se encuentra justificada en la necesidad de establecer un mayor control e intervención sobre la materia, que ofrezca una mayor protección de derechos que se consideran prioritarios y 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.

Con respecto al principio de proporcionalidad, el órgano tramitador expone en el Anexo II que se mantiene el régimen autorizatorio reglado para los operadores económicos, siempre que se reúnan las medidas de prevención y garantía que se proponen.

En relación con el principio de eficacia, el centro directivo impulsor de la norma afirma que este proyecto de Decreto se ajusta al mismo, permitiendo la consecución de los objetivos que se persiguen, esto es, ofrecer una protección absoluta por parte de los poderes públicos competentes en materia de juegos y apuestas, tanto respecto de los menores de edad, como de personas autoprohibidas por padecer ludopatía o juego compulsivo.

Se indica respecto de la eficiencia de la propuesta normativa que el desarrollo del procedimiento no viene a alterar los costes actuales que genera el control de los juegos y apuestas, lográndose los resultados que se pretenden.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	29/01/2021 13:34:28	PÁGINA 14/34
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	29/01/2021 13:28:48	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	29/01/2021 13:22:03	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	29/01/2021 13:14:42	
VERIFICACIÓN	NY1J8F6SUDKNHKVLS4DLB29QDAFU07	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Igualmente, siguiendo lo dispuesto en el Anexo II de la Resolución del Consejo, el órgano tramitador justifica el cumplimiento del principio de transparencia, enumerando los siguientes aspectos regulados en la norma: Establecimiento de requisitos de acceso al mercado, tales como licencias, permisos o autorizaciones; restricciones a la actividad económica en un espacio geográfico concreto; restricciones a la publicidad y/o a la comercialización de determinados bienes y servicios. Sin embargo, tales cuestiones no parecen responder al principio de transparencia, que busca poner de manifiesto los objetivos de la regulación y su justificación. Dicho principio debe imperar de manera taxativa en todos los procesos de elaboración normativa.

Por otro lado, según el centro proponente, los principios de seguridad jurídica y simplicidad quedan garantizados al insertarse las modificaciones proyectadas en el “corpus” de cada reglamento, generando un marco normativo predecible para los operadores económicos actuales o para aquellos otros que pretendan acceder al sector.

Sin embargo, y como se expondrá más adelante en este Informe, no queda justificado que con ello se genere un marco normativo estable, sencillo, claro y poco disperso que facilite y permita el conocimiento y comprensión del mismo.

Por último, y en relación con la accesibilidad, el órgano promotor de la norma expresa que en la elaboración de este proyecto de Decreto se seguirán los mecanismos de consulta con los agentes implicados, a fin de fomentar su participación activa en el proceso de elaboración normativa. Se indica que, a estos efectos, se someterá el proyecto normativo al trámite de información pública y al trámite de alegaciones.

Respecto a la posible incidencia de la norma sobre la competencia efectiva, la Consejería de Hacienda y Financiación Europea afirma que la norma proyectada establece requisitos previos de acceso al mercado, tales como la necesidad de obtener licencias, permisos o autorizaciones. De igual modo, considera que restringe el ejercicio de una actividad económica en un espacio geográfico concreto. Sin embargo, resulta llamativo que el centro promotor no manifieste que se está limitando la posibilidad de algunas empresas para prestar un servicio u ofrecer un bien, teniendo en cuenta que a través de esta nueva regulación se suprime a ciertos usuarios la opción de acceder libremente a algunas zonas de ocio que no se encuentren relacionadas con el juego, impidiendo, por tanto, la prestación de tales servicios o bienes lo que supone una incidencia negativa en la actividad económica de los operadores afectados. Con relación a los efectos que pudiese tener la norma proyectada en los incentivos para competir entre las empresas, la Consejería manifiesta que el proyecto normativo supone el establecimiento de restricciones a la publicidad y/o comercialización de determinados bienes y servicios.

En cuanto a los efectos de la norma sobre la unidad de mercado, el órgano promotor reconoce su incidencia en tal aspecto, ya que regula el acceso a una actividad económica y su ejercicio, en especial en lo que se refiere a las autorizaciones de instalación y funcionamiento, siendo este un paso necesario para la apertura de los establecimientos. En tal sentido, se considera que, aunque se establece un régimen de intervención basado en autorizaciones previas, éste

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	29/01/2021 13:34:28	PÁGINA 15/34
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	29/01/2021 13:28:48	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	29/01/2021 13:22:03	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	29/01/2021 13:14:42	
VERIFICACIÓN	NY1J8F6SUDKNHKVLS4DLB29QDAFU07	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



se encontraría justificado en razones imperiosas de interés general (en adelante, RIIG) como son el orden público o la salud pública.

Por último, en relación con la incidencia de la norma en las actividades económicas, la Consejería de Hacienda y Financiación Europea, efectúa un conjunto de consideraciones.

En relación con los efectos sobre las PYMES, declara que la norma no suprime trámites o restricciones. Cabe destacar al respecto que, teniendo en cuenta la tendencia actual que debe presidir toda regulación normativa en aras de eliminar trámites administrativos innecesarios, favoreciendo así el desarrollo de la actividad económica, hubiese sido una ocasión excepcional para eliminar o simplificar algunos trámites que pudiesen suponer barreras de acceso o para el ejercicio de la actividad económica. Asimismo, en cuanto a la posibilidad de que la norma imponga obligaciones a las empresas que generen costes distintos que los de sus competidoras en otras Comunidades Autónomas, países de la UE o fuera de la UE, el centro promotor de la norma se manifiesta negativamente al respecto.

En este sentido, cabría plantearse si las nuevas obligaciones que se imponen a través de esta nueva reglamentación tales como, el control de acceso a las instalaciones desde el exterior del local, las restricciones a la publicidad o la imposición de distancias mínimas entre establecimientos, son medidas que se llevan a cabo en todas las Comunidades Autónomas, o si por el contrario, pueden suponer barreras o trabas para el acceso o ejercicio de la actividad de los operadores económicos que desarrollen su actividad en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, suponiendo un agravio comparativo con respecto a sus competidores en otros territorios.

Por lo que respecta a los efectos de la norma proyectada en el empleo, la Consejería reconoce un efecto favorable en la generación de empleo. En cuanto a los efectos sobre los consumidores y usuarios, considera que la modificación normativa no supone ninguna incidencia para estos. De igual modo, se expresa que la propuesta normativa no conlleva alteración en los precios de los productos o servicios.

La presente modificación supone una oportunidad para que, siguiendo un enfoque ambicioso que contribuya de manera notable a la mejora del entorno regulador y a la supresión efectiva de requisitos o trabas no justificados o desproporcionados, se acometa la revisión y reforma de la legislación autonómica sobre este sector, al objeto de que se eliminen limitaciones u obstáculos al acceso y ejercicio de la actividad que resultan inconsistentes con los principios de buena regulación económica establecidos en la citada LGUM y con la propia aplicación de la normativa de competencia.

Sobre la base de todo cuanto antecede, así como sobre la información y documentación remitida, se efectúan las siguientes consideraciones particulares sobre el proyecto normativo.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	29/01/2021 13:34:28	PÁGINA 16/34
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	29/01/2021 13:28:48	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	29/01/2021 13:22:03	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	29/01/2021 13:14:42	
VERIFICACIÓN	NY1J8F6SUDKNHKVLS4DLB29QDAFU07	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



VI.3 Consideraciones particulares sobre el proyecto normativo

VI.3.1. Sobre la prohibición de adosar o colocar en las fachadas y paramentos exteriores de los establecimientos cartelería que difunda mensajes de los juegos o apuestas

El artículo 2.2 del Reglamento de Casinos de Juego de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto 229/1988, de 31 de mayo; el artículo 88.4 del Reglamento de Máquinas 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; y el artículo 14.3 del Reglamento del Juego del Bingo de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto 65/2008, de 26 de febrero, establecen la prohibición de colocar o adosar cartelería o cualquier otro soporte en las fachadas o en los paramentos exteriores de los establecimientos, a través de los cuales se difundan mensajes o representaciones de juego o de las apuestas, así como de personas intervinientes en los deportes sobre cuyos resultados se puedan cruzar apuestas, considerándose publicidad no autorizada en caso contrario.

Por su parte, en los artículos 8.3 y 4 del Reglamento de Apuestas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto 144/2017, de 5 de septiembre se prevé la misma prohibición que en los anteriores, y se añade la limitación de poder ofrecer información sobre las cotizaciones de las apuestas únicamente en el interior del establecimiento de juego en el que aquellas se encuentren autorizadas, no permitiéndose que tal información sea visible desde el exterior del establecimiento.

Al respecto, hay que partir de la base de que la publicidad es una herramienta fundamental de competencia para los operadores presentes en el mercado, así como de conocimiento de los nuevos entrantes, que aporta visibilidad y permite mejorar la información de los potenciales clientes acerca del servicio o producto en cuestión, posibilitándoles valorar su precio, calidad y diferencias respecto del resto de oferentes. No hay que olvidar, por tanto, que en última instancia el consumidor es el beneficiario de dicha información y que mediante esta se mejoran sus posibilidades de elección.

Así, la limitación a la publicidad supone una restricción al ejercicio de la actividad económica que ha de estar justificada en términos de necesidad y proporcionalidad.

Asimismo, desde la óptica de unidad de mercado, se ha de precisar que con arreglo al artículo 5 de la LGUM, toda actuación administrativa que suponga un límite o barrera al acceso a la actividad económica y su ejercicio deberá ser necesaria, es decir, estar motivada en una RIIG de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley Paraguas⁵ y ser proporcionada. Por

⁵ Según el artículo 3.11 de esta Ley, se entiende por “Razón imperiosa de interés general la razón definida e interpretada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas a las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.”

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	29/01/2021 13:34:28	PÁGINA 17/34
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	29/01/2021 13:28:48	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	29/01/2021 13:22:03	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	29/01/2021 13:14:42	
VERIFICACIÓN	NY1J8F6SUDKNHKVLS4DLB29QDAFU07	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	





ello, y dado que las restricciones a la publicidad de una actividad económica constituyen un requisito de ejercicio de la misma, deben configurarse de forma necesaria y proporcionada para que se adecúen a lo establecido en el artículo 5 de la LGUM.

Para este caso en concreto, aun pudiendo aceptar una necesidad fundamentada en las razones expuestas en el Preámbulo, esto es, como medida de prevención y protección dirigida a determinados segmentos de la población, especialmente en el ámbito infantil y juvenil, difícilmente se puede decir lo mismo respecto a su proporcionalidad, por cuánto no se trata de una restricción sino que se establece una prohibición general de establecimiento de publicidad en fachadas o parámetros exteriores, que no sólo afecta a estos colectivos más vulnerables que pretenden proteger, sino al conjunto de población, resultando con ello desproporcionada al fin que se persigue.

Junto a ello, no hay que olvidar, que dado que las condiciones en que se efectúa dicha publicidad se encuentran reguladas en la Ley 2/1986, de 19 de abril, quedando sometidas a autorización previa⁶, y por tanto un sistema de intervención administrativa previo, es la propia administración la que efectúa el control y vigilancia *ex ante*⁷, velando por el contenido del mensaje publicitario por lo que, sin llegar al establecimiento de un escenario de prohibición absoluta, podría replantearse si no sería posible una modulación o graduación de dicha prohibición, apelando al principio de proporcionalidad antes señalado, en función del daño que dicho mensaje publicitario pueda transmitir, y la protección necesaria de los segmentos de ciudadanía más vulnerables.

Por otra parte, convendría realizar una reflexión sobre la propia operatividad de la medida en relación con el fin que persigue, esto es, razones de interés como el orden público o la salud que, no se cuestionan⁸, puesto que, en su caso, la loable protección de los menores de edad y adultos vulnerables puede ser alcanzada con medidas alternativas.

Hay que tener muy presente que establecer una prohibición de carácter general afecta no sólo a los operadores de juego, sino que genera igualmente un impacto negativo en otros sectores conexos como los proveedores de espacios publicitarios.


Así, y como puso de manifiesto la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia con ocasión del Informe realizado para el Proyecto de Real Decreto de comunicaciones comerciales de actividades de juego, (IPN/CNMC/006/20 Proyecto de Real Decreto de Comunicaciones Comerciales de las actividades de juego), hoy en día, dada la rápida evolución tecnológica, existen nuevas pautas de visionado y de consumo de productos audiovisuales, con *“una tendencia gradual de inversión publicitaria de otros medios*

⁶ Según establece el artículo 9.2 de la Ley 2/1986, de 19 de abril, del Juego y Apuestas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en redacción dada según Decreto-ley 6/2019, de 17 de diciembre: *“Determinar las condiciones que deberá cumplir la publicidad de las actividades y de los establecimientos incluidos en el ámbito de la presente ley”*.

⁷ En ese sentido, igualmente hacemos alusión al cambio introducido para dar cumplimiento al 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, respecto de la graduación de las infracciones en materia de publicidad, tanto para la regulación de los Casinos, Hipódromos, Bingos, Máquinas recreativas y de Azar y Salones de Juego, y que ha incrementado la graduación de este tipo de infracciones en publicidad, pasando de ser consideradas como infracciones graves a ser tipificadas como infracciones muy graves.

⁸ Según se señala en el formulario Anexo II punto 2.B que razona la proporcionalidad de la norma.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	29/01/2021 13:34:28	PÁGINA 18/34
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	29/01/2021 13:28:48	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	29/01/2021 13:22:03	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	29/01/2021 13:14:42	
VERIFICACIÓN	NY1J8F6SUDKNHKVLS4DLB29QDAFU07	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	





convencionales (revistas, diarios, dominicales y televisión) hacia el entorno online”, que el propio órgano proponente de la norma igualmente reconoce en el mismo Preámbulo al afirmar que “es evidente que la promoción y publicidad indirecta de los juegos y apuestas se puede realizar a través de diferentes soportes y mediante la utilización de otros variados métodos subliminales”.

En este sentido, hay que tener en cuenta que los mercados publicitarios se desplazan hacia la inversión publicitaria online, superior a la que actualmente se realiza en soportes físicos, pudiendo dejar, por tanto, obsoleta la prohibición establecida en la propuesta normativa presentada.

Es más, los datos disponibles apuntan en esta dirección, siendo creciente la inversión en publicidad y patrocinios que realizan las empresas en modalidad online, y convirtiéndose esta en una fórmula esencial para su modelo de negocio⁹.

En conclusión, sería aconsejable un replanteamiento de dicha prohibición, en los términos expuestos en este apartado, con la búsqueda de fórmulas alternativas menos restrictivas al ejercicio de tales actividades económicas, como por ejemplo, el reforzamiento de mensajes como “*juega con responsabilidad*”, “*jugar bien*” o expresiones similares, así como la promoción de políticas de juego responsable¹⁰, más que la imposición de una prohibición con carácter general y absoluto, habida cuenta de su relativa escasa efectividad frente al mercado online, por un lado, y por otro, por el impacto negativo sobre potenciales operadores publicitarios y restricciones a la actividad publicitaria.

VI.3.2. Sobre las distancias mínimas entre salones de juego. Prohibición de instalación y funcionamiento


A este respecto, en virtud del artículo 89 del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar, de Salones de Juego y del Registro de Empresas de Juego de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se dispone la prohibición de que existan dos o más salones de juego dentro de un radio de cien metros.

De igual modo, se introduce una nueva limitación en tanto en cuanto se prohíbe la autorización de un nuevo salón de juego que se encuentre a menos de un radio de 100 metros en aquellos casos en los que se haya presentado consulta previa en el registro electrónico único de la Administración de la Junta de Andalucía con anterioridad.

⁹ Así lo refleja el último Anuario de Juego en España (2019), del Consejo Empresarial del Juego (CEJUEGO) que estima que la inversión en publicidad y patrocinios alcanzó en 2018 los 286,2 millones de euros, con un incremento del 63,1% sobre el dato de 2017. Igualmente se prevé que en 2019 estas tasas queden superadas: solo en el primer semestre (último dato disponible), alcanzó un registro de 147 millones de euros).

¹⁰ Resulta interesante la labor que realiza la Dirección General de Ordenación del Juego (DGOJ) en el sentido de proteger a los participantes, particularmente menores y grupos vulnerables, que permitan difundir buenas prácticas de juego y prevenir y reparar los efectos negativos del mismo. Se puede consultar en el link: <https://www.ordenacionjuego.es/es/iuego-responsable-dgoj>

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	29/01/2021 13:34:28	PÁGINA 19/34
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	29/01/2021 13:28:48	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	29/01/2021 13:22:03	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	29/01/2021 13:14:42	
VERIFICACIÓN	NY1J8F6SUDKNHKVLS4DLB29QDAFU07	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	





A mayor abundamiento, se introduce a través de la presente modificación una limitación *ex novo* que impide conceder la autorización de instalación y funcionamiento a ningún salón de juego que se encuentre a menos de un radio de ciento cincuenta metros de los accesos de entrada a centros educativos de enseñanza no universitaria, a excepción de los centros de educación de personas adultas, entendiéndose como centros educativos de enseñanza no universitaria, aquellos que impartan enseñanzas de carácter reglado y obligatorio reguladas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, o normativa que la sustituya.

Sobre este particular, es importante poner de relieve que, desde el punto de vista de competencia, el requisito impuesto de guardar una distancia mínima de 100 metros respecto de los preexistentes supone una grave restricción a la competencia, al impedir el acceso y establecimiento de otros operadores en este mercado. Tales limitaciones establecen trabas a la instalación de nuevos operadores en pro de aquellos ya instalados, preservando la actividad comercial de los ya autorizados en detrimento de aquellos que pretenden iniciar la actividad.

Como ya se ha puesto de relieve, la necesidad de un límite a la libertad de establecimiento deberá estar justificada en una RIIG de las previstas en el artículo 3.11 de la Ley Paraguas. En este sentido, el establecimiento de limitaciones de tal índole debe ser motivado en una RIIG y ser proporcionada.

En el preámbulo de la norma se invocan para su establecimiento razones genéricas relativas al orden público y a la salud pública para la protección frente a la adicción al juego, si bien no se mencionan de manera explícita las razones concretas que motivan el establecimiento de una restricción de tal calibre como son las distancias mínimas, salvo una mera referencia para el supuesto de la inclusión de distancias mínimas a centros educativos que se justifica en la necesidad de prevención del juego. La fundamentación que realiza el centro proponente de la norma podría considerarse por tanto insuficiente dadas las serias dudas que presenta la fijación de distancias mínimas entre salones de juego desde la perspectiva de la libertad de establecimiento, debiendo justificar la necesidad de tal medida y la proporcionalidad de la misma.

En este sentido, hay que recordar que tal como se puso de manifiesto por este Consejo en su Informe 14/17 sobre el Proyecto de Decreto por el que se modifican determinados artículos de los Reglamentos aplicables en materia de juegos¹¹, habría que reconsiderar la posibilidad de eliminar de la normativa las distancias mínimas entre instalaciones de salas de bingo, al no considerarse que concurriese una justificación por motivos de orden público.

Llama la atención la incorporación de este tipo de previsiones, teniendo en cuenta que un precepto similar fue objeto de derogación mediante el Decreto 80/2018, de 17 de abril que modificó determinados artículos de los reglamentos aplicables en materia de juego y que en su Disposición derogatoria única suprimió el anterior artículo 89.1 de dicho Reglamento que

¹¹ Igualmente son reseñables las recomendaciones realizadas en el *Informe de conclusiones de la Secretaría Técnica del Grupo de Trabajo regulatorio* constituido en el marco del Consejo de Políticas del Juego.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	29/01/2021 13:34:28	PÁGINA 20/34
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	29/01/2021 13:28:48	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	29/01/2021 13:22:03	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	29/01/2021 13:14:42	
VERIFICACIÓN	NY1J8F6SUDKNHKVLS4DLB29QDAFU07	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



establecía que “no se podrá autorizar la apertura y funcionamiento de ningún salón recreativo que se encuentre en el momento de la presentación de la solicitud de autorización de instalación a menos de un radio de cincuenta metros de un centro docente de enseñanza primaria o secundaria “.

Asimismo, conviene recordar que el Tribunal Supremo en su Sentencia 1408/2019 de 22 de octubre, ha venido a confirmar la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional de 8 de marzo de 2018 (recurso contencioso administrativo 549/2015) que anulaba determinados artículos del Decreto 55/2015, de 30 de abril, del Consell de Hacienda y Administración Pública de la Generalitat Valenciana, por el que se aprueba el Reglamento de Salones Recreativos y Salones de Juego de la Comunidad Valenciana y que determina expresamente “anular los referidos preceptos en lo relativo a la prohibición de instalación de nuevos salones de juego cuando exista otro u otros salones de juegos autorizados dentro de un radio de 800 metros, por ser en este concreto extremo contrarios a Derecho”.

En efecto, el Alto Tribunal argumenta que la actividad económica relacionada con el juego, si bien queda fuera del ámbito de la Directiva de Servicios, sí le son de aplicación los principios y garantías que se establecen en los artículos 3 al 9 y 16 a 18 de la LGUM.

En virtud de dichos principios y garantías, la Sala continua argumentando que la fijación de distancias mínimas entre salones de juego constituye “en principio, una limitación a la libertad de establecimiento; por lo que la actuación administrativa limitadora debe sujetarse a lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 20/2013, en el sentido de que ha de quedar justificado, de un lado, que se trata de limitaciones necesarias para la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general, y, de otra parte, que las limitaciones impuestas son proporcionadas a la razón imperiosa de interés general invocada”.


Resulta de especial interés resaltar que el Tribunal apreciaba que en el Decreto valenciano apelado no se podría considerar suficientemente justificada la necesidad de la actuación administrativa con base, y citando literalmente a “aquellas lacónicas explicaciones del preámbulo del decreto autonómico resultan claramente insuficientes en orden a la justificación de la concreta medida consistente en una distancia mínima de 800 metros”. Se refiere a las apelaciones realizadas en el Preámbulo del decreto autonómico referentes a justificar la distancia mínima “ (...) para evitar la concentración de locales de juego» y « (...) por razones de orden público es aconsejable el establecimiento de la citada limitación [...]”.

En definitiva, la Sentencia ahora firme confirma la apreciación realizada por el Tribunal (Sentencia de la Audiencia Nacional de 8 de marzo de 2018) que determinó que la medida suponía una limitación al ejercicio de la actividad económica contraria a la LGUM.

Dadas las similitudes entre el Decreto derogado y el que ahora se examina se recomienda su eliminación, e igualmente se apela a la oportunidad de reconsideración de las distancias mínimas que todavía están vigentes en la normativa (concretamente las limitaciones contenidas en el artículo 13 del Decreto 65/2008, de 26 de febrero¹², por el que se aprueba el

¹² Se dispone lo siguiente en este artículo: “1. Con carácter general, no se podrá autorizar la instalación de una nueva sala de bingo en municipios de más de cincuenta mil habitantes cuando su futura ubicación se encuentre a

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	29/01/2021 13:34:28	PÁGINA 21/34
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	29/01/2021 13:28:48	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	29/01/2021 13:22:03	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	29/01/2021 13:14:42	
VERIFICACIÓN	NY1J8F6SUDKNHKVLS4DLB29QDAFU07	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	





Reglamento del Juego del Bingo de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en relación con la imposición de unas distancias mínimas para la ubicación de los salones de bingo), para así llegar a la consecución de un marco regulador en el que se eliminasen limitaciones u obstáculos de acceso y ejercicio de la actividad contrarios a los principios de buena regulación, particularmente la distancia mínima entre establecimientos de juego.

VI.3.3. Sobre la falta de procedimiento para la suspensión temporal de las autorizaciones o la clausura preventiva de los establecimientos

Se establece la siguiente regulación con los reglamentos¹³ que son objeto ahora de modificación:

“De acuerdo con el artículo 31.4 de la Ley 2/1986, de 19 de abril, sin perjuicio de las sanciones que en su caso proceda imponer, podrán adoptarse como medidas provisionales la suspensión temporal de las autorizaciones o la clausura preventiva de los establecimientos de juego o de apuestas cuando el procedimiento sancionador haya sido iniciado por la presunta comisión de infracciones graves o muy graves previstas en dicha Ley.

No obstante lo anterior, el órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador acordará la adopción de tales medidas en los casos en los que presuntamente se haya permitido el acceso a los locales o establecimientos de juego o apuestas, a personas menores de edad o 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, en los términos establecidos en la correspondiente inscripción.”

Al respecto, no hay que obviar que el precitado contenido fue introducido mediante la aprobación 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 (artículo único-

menos de mil metros de otra sala de bingo que, en el momento de la presentación de la solicitud de autorización de instalación de la nueva sala, se encuentre en posesión de dicha autorización o la misma ya haya sido solicitada y se esté tramitando ante la Delegación correspondiente de la Consejería competente en materia de juego y apuestas.”

2. En municipios de menos de cincuenta mil habitantes, la distancia mínima entre salas de bingo, conforme a lo establecido en el apartado anterior, será de quinientos metros.”

Por su parte, en el apartado 4 de este mismo artículo se establece:

“4. Las anteriores prohibiciones afectarán, igualmente, a las salas de bingo que se pretendan instalar en términos municipales limítrofes y a las modificaciones de autorizaciones de funcionamiento que supongan traslados o cambios de local.

Para la instalación o traslado de salas de bingo en términos municipales limítrofes, la distancia mínima entre salas de bingo será, en todo caso, de mil metros, independientemente del número de habitantes de los municipios implicados.”

¹³ Según la regulación contenida en los siguientes artículos: artículo 59.4 del Reglamento de Casinos de Juego de la Comunidad Autónoma de Andalucía; artículo 108.4 del Reglamento de Hipódromos y Apuestas Hípicas de la Comunidad Autónoma de Andalucía; artículo 108.5 del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar, de Salones de Juego y Registro de Empresas de juego de la Comunidad Autónoma de Andalucía; artículo 48.4 del Reglamento del juego del Bingo de la Comunidad Autónoma de Andalucía y el artículo 43.6 del Reglamento de Apuestas de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	29/01/2021 13:34:28	PÁGINA 22/34
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	29/01/2021 13:28:48	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	29/01/2021 13:22:03	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	29/01/2021 13:14:42	
VERIFICACIÓN	NY1J8F6SUDKNHKVLS4DLB29QDAFU07	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



apartado 11 que modifica el artículo 31), sobre el que este Consejo no tuvo ocasión de pronunciarse.

No obstante, es preciso realizar un breve comentario respecto a su afectación a la competencia, teniendo en cuenta que, tal y como se ha regulado, estas medidas provisionales de suspensión temporal de autorizaciones o la clausura preventiva de los establecimientos públicos de juegos y de apuestas pueden ser adoptadas, no sólo cuando se haya iniciado el procedimiento por la comisión de infracciones graves o muy graves, es decir, cuando ya exista un procedimiento como tal, sino, y, a esto nos queremos referir, también cuando exista una “presunción” de que se haya permitido el acceso a los locales o establecimientos de juego o apuestas a personas menores de edad o 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.

Y decimos lo anterior, porque si bien la modificación introducida es la mera reproducción del artículo 31 de la Ley antes citado, se echa en falta que no se aborde en esta propuesta normativa la regulación del procedimiento en sí, que va a determinar las condiciones concretas en que se lleva a cabo dicha suspensión temporal o clausura preventiva de los establecimientos y que fije los criterios concretos para la consideración de tal presunción.

Se trata, en definitiva, de aportar seguridad jurídica a los operadores económicos que desconocen de antemano cómo se va a regir el mismo en los supuestos antes planteados. Sería recomendable regular el plazo máximo en que se puede llevar a cabo dicha suspensión, órgano responsable¹⁴, concretar qué determina dicha presunción, y, sobre todo, ofrecer garantías a los operadores en caso de desacuerdo con la decisión adoptada ya que, como hemos señalado, la afectación a la competencia es evidente en la medida en que dicha suspensión y/o cierre temporal supone truncar el normal desarrollo de su actividad.

Así pues, desde la óptica de la mejora de la regulación económica, y teniendo en cuenta que todo ello supone la generación de costes económicos que pueden resultar altamente gravosos para los operadores, se recomienda una revisión acerca de este aspecto, que aporte mayor claridad y certidumbre a los destinatarios de la norma, y que posibilite que esta propuesta sea coherente con el resto del ordenamiento jurídico.

VI.3.4. Sobre el límite máximo de máquinas recreativas por salón de juego

Mediante la modificación del artículo 84.b) y c); y 85.2 del Decreto 250/2005, de 22 de noviembre se introduce una limitación cuantitativa *ex novo* del número de máquinas tipo B¹⁵,

¹⁴ No se indica cuál sería el órgano competente para acometer el citado procedimiento, solo se establece la facultad que se atribuye para la suspensión temporal de las autorizaciones o la clausura preventiva de los establecimientos de juego o de apuestas, al órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador en aquellos supuestos en los que, presuntamente, se haya permitido el acceso a los locales o establecimientos de juego o apuestas, a personas menores de edad o 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.

¹⁵ El tipo B se refiere a las máquinas tragaperras.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	29/01/2021 13:34:28	PÁGINA 23/34
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	29/01/2021 13:28:48	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	29/01/2021 13:22:03	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	29/01/2021 13:14:42	
VERIFICACIÓN	NY1J8F6SUDKNHKVLS4DLB29QDAFU07	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



siendo éste de dieciocho puestos para las salas de bingo y cinco en el caso de salones de juego para personas usuarias de las mismas por establecimiento.

Esta limitación, se une a las actuales todavía vigentes en dicha normativa, cuyo análisis desde el punto de vista de su repercusión sobre la competencia en el sentido de suponer una limitación al ejercicio de la actividad, con una contingentación¹⁶ en dicha actividad, se puso de manifiesto en el Informe elaborado por este Consejo antes mencionado (Informe 14/17). Así, y a juicio del Consejo, el límite a la instalación del número de máquinas por cada establecimiento constituye una barrera injustificada a la actividad, que podría encubrir razones de naturaleza económica vinculadas a la planificación del sector.

Las limitaciones a la expansión de los operadores suponen una restricción a la actividad económica que impide la posibilidad de generar economías de escala con las eficiencias y sinergias que de ello se puedan derivar para los operadores económicos y las repercusiones beneficiosas de las mismas en términos de competitividad, estructuras de costes e innovación.

Visto lo anterior, y aunque, la limitación descrita podría obedecer al carácter adictivo de este tipo de máquinas, a lo largo de la propuesta normativa no se encuentran aquellas fundamentaciones que respaldarían la necesidad e idoneidad de esta medida.

Por tanto, se considera imprescindible la justificación de dicha limitación en una RIIG, debiendo quedar suficientemente acreditada a lo largo del texto normativo su necesidad y proporcionalidad.

VI.3.5. Sobre la eliminación de las zonas de libre acceso

El artículo 14.2 c) del Reglamento del juego del Bingo de la Comunidad Autónoma de Andalucía, establece un nuevo servicio de control de admisión, ya que éste deberá realizarse desde el exterior del establecimiento, es decir, para el conjunto del establecimiento, y no solo como hasta ahora vinculado a las dependencias de la sala de bingo para cuyo acceso se exigía identificación.

Por su parte, el artículo 29.1 del Reglamento de Casinos de Juego de la Comunidad Autónoma de Andalucía igualmente amplía la prohibición, no solo a las salas de juego, sino que incluye todas las dependencias con juegos o con apuestas del establecimiento.

Junto a ello, se introduce un nuevo párrafo en el artículo 88.3 del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar, de Salones de Juego y del Registro de Empresas de Juego de la Comunidad Autónoma de Andalucía, según el cual en los salones de juego se podrán seguir prestando como apoyo a su actividad principal servicios de la misma naturaleza que los prestados con carácter general por los establecimientos de hostelería definidos como tales en el Nomenclátor y Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, pero ahora se añade una particularidad a estos servicios y es que “*en el caso de que sean prestados en estancias*

¹⁶ Limitación absoluta de los parámetros que tiene la actividad, estableciendo un *numerus clausus* para el otorgamiento de autorizaciones: Número determinado de máquinas recreativas.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	29/01/2021 13:34:28	PÁGINA 24/34
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	29/01/2021 13:28:48	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	29/01/2021 13:22:03	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	29/01/2021 13:14:42	
VERIFICACIÓN	NY1J8F6SUDKNHKVLS4DLB29QDAFU07	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



contiguas con entrada o entradas propias, deberán cumplir con lo establecido en el apartado 1 y 3 del artículo 101”.

Esta última precisión supone la necesidad de que exista una dependencia o espacio diferenciado destinado a control del establecimiento, y que dicho control se realice desde el exterior, con una identificación previa de las personas usuarias que accedan al mismo, a los efectos de dar cumplimiento a las condiciones y exigencias previstas en el Reglamento del Registro de Control e Interdicciones de Acceso a los Establecimientos dedicados a la práctica de juegos y apuestas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto 410/2000, de 24 de octubre.

Estas modificaciones anteriormente descritas producen como efecto la eliminación de los salones de juego y de las salas de bingo de las zonas o áreas de estos establecimientos que hasta ahora eran de libre acceso.

Si bien, como se afirma en el Preámbulo de la norma, pueden obedecer a razones de refuerzo de la protección para menores de 18 años y de personas afectadas por una práctica compulsiva (incluidas en el Registro de Control e Interdicciones de Acceso a los Establecimientos dedicados a la práctica de los juegos y apuestas), lo cierto es que se impide la entrada de estas personas a todas las dependencias del casino o de la sala de bingo, incluidas aquellas dependencias en las que no se estuviesen desarrollando actividades relacionadas con la práctica del juego.

El resultado es que esto puede afectar negativamente a operadores económicos que pueden ver reducida su actividad comercial (principalmente relacionadas con actividades de restauración que comparten ubicación física), al restringir el libre acceso para todo el público respecto de aquellos servicios complementarios que no conllevasen actividades de juego o apuestas.

Sobre la base de lo anterior, se recomienda al centro proponente de la norma que realice un análisis de lo aquí señalado, debiendo sopesar si la salvaguarda de la salud pública o el orden público podrían justificar tal limitación, teniendo en cuenta que supone una restricción al ejercicio de la actividad económica, que debe respetar los principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 de la LGUM, de forma que no se obstaculice el acceso a áreas en las que no se estuviese desarrollando actividades relacionadas con el juego.

VI.3.6. Sobre las actividades de inspección del establecimiento en aras de conceder la autorización de funcionamiento de los salones de juego y sobre el plazo para la subsanación de las deficiencias detectadas

En virtud del artículo 96.4 del Decreto 250/2005, de 22 de noviembre, del Reglamento de máquinas recreativas y de azar, de salones de juego y del registro de empresas de juego de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se establece que una vez solicitada la autorización de funcionamiento, en el plazo de diez días desde la fecha de entrada en el registro electrónico,

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	29/01/2021 13:34:28	PÁGINA 25/34
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	29/01/2021 13:28:48	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	29/01/2021 13:22:03	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	29/01/2021 13:14:42	
VERIFICACIÓN	NY1J8F6SUDKNHKVLS4DLB29QDAFU07	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



se ha de practicar la inspección del establecimiento por parte del personal funcionario habilitado, o en su defecto por el personal técnico de las entidades de control autorizadas por la Junta de Andalucía.

Se valora positivamente el establecimiento de este plazo de diez días que añade certidumbre a los operadores económicos frente a la indeterminación ahora vigente, así como la introducción de la posibilidad de iniciar la actividad en el salón de juego de manera provisional si no se ha practicado la inspección dentro del plazo referido al establecer que: "...*quedará facultada la empresa de juego titular del establecimiento para iniciar provisionalmente la actividad como salón de juego*".

No obstante lo anterior, y puesto que en la práctica se asimila a un control *ex post*, y éste es precisamente uno de los rasgos diferenciadores de la declaración responsable, cabría valorar la posibilidad del establecimiento de esta en lugar de la autorización de funcionamiento, habida cuenta que la declaración responsable está prevista para aquellos supuestos en los que se puede iniciar la actividad desde el preciso momento de su presentación, lo que contribuiría a agilizar el procedimiento.

Junto a ello, y a pesar de esta mejora introducida, existen otros aspectos que igualmente podrían haber sido objeto de mejora, como el hecho de que a pesar de ser un desarrollo reglamentario no se regule el procedimiento de habilitación para aquellas empresas autorizadas por la Junta de Andalucía para llevar a cabo la verificación de los requisitos exigidos para la concesión de la autorización de funcionamiento.

En aras de una mayor transparencia en la aplicación de la norma, y general conocimiento para los operadores económicos que aspiran a conseguir la correspondiente autorización sería aconsejable la inclusión del procedimiento que permitiese conocer aspectos concretos, y con ello incrementar la seguridad jurídica.

Otro elemento susceptible de mejora es que la previsión relativa a que si como resultado de la inspección se detectaren deficiencias, o incumplimientos de condiciones o requisitos legales o reglamentarios, se notificará a la empresa de juego a fin de que en el plazo que se conceda proceda esta última a subsanar las deficiencias o incumplimientos detectados.

De la lectura del anterior párrafo, se puede concluir la inexistencia de un plazo concreto para la subsanación de posibles deficiencias detectadas, posibilitando diferentes plazos según discrecionalidad de la Administración, lo que podría conllevar diferencias de trato entre operadores económicos. Se recomienda una revisión por parte del órgano proponente de la norma, con una concreción de plazos que permitiese a los operadores poner en marcha su actividad con una mayor seguridad jurídica.

VI.3.7. Sobre determinados aspectos susceptibles de mejora desde el punto de vista de una buena regulación económica

Como punto de partida, hay que señalar que la regulación de los aspectos procedimentales de la norma puede incidir en el principio de seguridad jurídica, por lo sería recomendable que

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	29/01/2021 13:34:28	PÁGINA 26/34
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	29/01/2021 13:28:48	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	29/01/2021 13:22:03	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	29/01/2021 13:14:42	
VERIFICACIÓN	NY1J8F6SUDKNHKVLS4DLB29QDAFU07	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



el órgano proponente de la norma realizara un esfuerzo para incorporar determinados aspectos que podrían reducir la incertidumbre y facilitar la comprensión a los destinatarios de la norma, y que por su importancia requerirían de mayor concreción y que se señalan a continuación.

VI.3.7.1. Sobre el procedimiento de inscripción en el Registro de Control e Interdicciones de acceso a los establecimientos dedicados a la práctica de los juegos y apuestas, y los efectos derivados del mismo.

Se establece a través de la presente propuesta normativa un procedimiento para la inclusión en el Registro de Control e Interdicciones de acceso, de aquellas personas que produzcan perturbaciones en el orden de las salas de juego o cometan irregularidades en la práctica de los juegos, así como de aquellas que den muestras de encontrarse en estado de embriaguez o intoxicación por estupefacientes, o aquellas que pretendan entrar al establecimiento portando armas u objetos que puedan utilizarse como tales, o bien los que por decisión judicial hayan sido declarados incapaces, pródigos o culpables de quiebra fraudulenta.

En concreto, nos referimos a los siguientes artículos:

- Artículo 31.2 y 3 del Decreto 229/1988, de 31 de mayo por el que se aprueba el Reglamento de Casinos de Juego de la Comunidad Autónoma de Andalucía:

“2. Las decisiones de prohibición de entrada o de expulsión a que se refiere el apartado anterior, así como las que se produzcan en los casos previstos en los párrafos b) y c) del artículo 29 del presente Reglamento, serán comunicadas en el plazo de tres días a la Dirección General competente en materia de juego y apuestas, quien, previa tramitación del oportuno procedimiento, podrá ordenar su inscripción en el Registro de Control e Interdicciones de Acceso.

3. Las personas que consideren que su expulsión o prohibición de entrada al casino fue injustificada podrán dirigirse, dentro de los tres días siguientes, a la Dirección General competente en materia de juego y apuestas, exponiendo las razones que le asisten, la cual, previas las consultas que estime oportunas, decidirá sobre la reclamación en el plazo de un mes. Contra la resolución que recaiga podrán interponerse los recursos que establece la normativa vigente. En caso de estimarse la reclamación, se ordenará la iniciación del oportuno expediente para dilucidar, y en su caso sancionar, la posible comisión de infracciones por parte de la empresa titular de la Sala.”

- Artículo 35.2 y 3 del Reglamento de Hipódromos y Apuestas Hípicas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto 295/1995, de 19 de diciembre.

“Artículo 35. Inclusión en el Registro de Control e Interdicciones de Acceso.

2. Las decisiones de prohibición de entrada o de expulsión a que se refiere este artículo, así como las que se produzcan en los casos previstos en los párrafos b), c) y d) del artículo 33.1 del presente Reglamento, serán comunicadas de manera electrónica a través de formulario normalizado, dentro de los tres días siguientes en que se produzca la prohibición

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	29/01/2021 13:34:28	PÁGINA 27/34
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	29/01/2021 13:28:48	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	29/01/2021 13:22:03	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	29/01/2021 13:14:42	
VERIFICACIÓN	NY1J8F6SUDKNHKVLS4DLB29QDAFU07	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



de acceso o la expulsión, a la Dirección General competente en materia de juego y apuestas quien, previas las comprobaciones que estime oportunas, podrá ordenar su inclusión en el Registro de Control e Interdicciones de Acceso a los Establecimientos dedicados a la práctica de los juegos y apuestas

3. Las personas que consideren que su expulsión o prohibición de entrada fue adoptada de forma injustificada, podrán dirigirse dentro de los tres días siguientes a la Dirección General competente en materia de juego y apuestas exponiendo las razones que les asisten. El titular de la Dirección General, previas las consultas oportunas, decidirá sobre la reclamación en el plazo de un mes. Contra la resolución que recaiga podrá interponerse recurso de alzada de acuerdo con la normativa de aplicación.”

- Artículo 101.5 y 6 del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar, de Salones de Juego y Registro de Empresas de juego de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto 250/2005, de 22 de noviembre:

“5. Con independencia de las prohibiciones a que se refieren los artículos anteriores, la persona encargada del control de admisión del establecimiento podrá invitar a abandonar el salón de juego a las personas que, aún no constando antecedentes de las mismas, produzcan perturbaciones en el orden del mismo o cometan irregularidades en la práctica de los juegos, cualquiera que sea la naturaleza de unas y otras.

6. Las decisiones de prohibición de entrada o de expulsión a que se refiere el apartado anterior, así como las que se produzcan en los casos previstos en el apartado 3, serán comunicadas en el plazo de tres días a la Dirección General competente en materia de juego y apuestas, quien, previa tramitación del oportuno procedimiento, podrá ordenar su inscripción en el Registro de Control e Interdicciones de Acceso.”

- Artículo 32.2,3, 4 y 5 del Reglamento del Juego del Bingo de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto 65/2008.

“2. Con independencia de las prohibiciones a que se refiere el apartado anterior, por el personal empleado, encargado del control de admisión del establecimiento, se podrá expulsar del mismo a las personas que produzcan perturbaciones en el orden de la sala o cometan irregularidades en la práctica de los juegos, cualquiera que sea la naturaleza de estas. Serán comunicadas de manera electrónica, a través de formulario normalizado, en el plazo de tres días a la Dirección General competente en materia de juego y apuestas, quien, previa tramitación del oportuno procedimiento, podrá ordenar su inscripción en el Registro de Control e Interdicción de Acceso.

3. Las personas que consideren que su expulsión o prohibición de entrada a una sala de bingo fue injustificada podrán dirigirse, dentro de los tres días siguientes, a la Dirección General competente en materia de juego y apuestas, exponiendo las razones que le asisten, la cual, previas las consultas que estime oportunas, decidirá sobre la reclamación en el plazo de un mes. Contra la resolución que recaiga podrán interponerse los recursos que establece la normativa vigente. En caso de estimarse la reclamación, se ordenará la

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	29/01/2021 13:34:28	PÁGINA 28/34
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	29/01/2021 13:28:48	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	29/01/2021 13:22:03	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	29/01/2021 13:14:42	
VERIFICACIÓN	NY1J8F6SUDKNHKVLS4DLB29QDAFU07	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



iniciación del oportuno procedimiento para dilucidar, y en su caso sancionar, la posible comisión de infracciones por parte de la empresa titular de la sala de bingo.

4. El control de las prohibiciones de acceso desde el exterior a que se refiere el presente artículo será ejercido por el servicio de admisión de cada establecimiento de sala de bingo. Si el personal encargado del control de admisión del establecimiento advirtiera la presencia en cualesquiera de las dependencias de juego de alguna persona incurso en alguna de las citadas prohibiciones, deberá invitarle a que la abandone de inmediato.

5. Las personas que consideren que su expulsión o prohibición de entrada de la sala de bingo fue injustificada podrán dirigirse, dentro de los tres días siguientes, a la Dirección General competente en materia de juego y apuestas, exponiendo las razones que le asisten, la cual, previas las consultas que estime oportunas, decidirá sobre la reclamación en el plazo de un mes. Contra la resolución que recaiga podrán interponerse los recursos que establece la normativa vigente. En caso de estimarse la reclamación, se ordenará la iniciación del oportuno expediente para dilucidar, y en su caso sancionar, la posible comisión de infracciones por parte de la empresa titular del salón de juego.”

A lo largo de la regulación contenida en la modificación del articulado de estos Reglamentos se puede apreciar que el procedimiento de inscripción en el Registro de Control e Interdicciones de acceso a los establecimientos dedicados a la práctica de juegos y apuestas adolece de cierta indeterminación, que refleja falta de claridad y ambigüedad, como lo demuestra la utilización de expresión tales como “previa tramitación del oportuno procedimiento”¹⁷, o “previas las consultas que estime oportunas”¹⁸.

Así, cabría plantearse a qué procedimiento o consultas se hace alusión, ya que a lo largo de la propuesta normativa no se ha encontrado la regulación de éstos, ni se alude a ningún otro cuerpo normativo dónde se encuentre recogido, siendo por tanto un aspecto susceptible de mejora, por poner en peligro gravemente la seguridad jurídica al tratarse de una regulación restrictiva de derechos.

En igual sentido, sería conveniente destacar que no se regula en el procedimiento de inscripción ningún plazo de resolución, excepto en el supuesto en el que la persona expulsada ponga de manifiesto su oposición para su inclusión en el registro, lo que se valora de manera positiva.

Por otra parte, el artículo 7 del 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, especifica que “...Será órgano competente para resolver la inscripción, la Dirección General competente en materia de juego y apuestas... se remitirá por esta a la mencionada Dirección General la documentación

¹⁷ Recogida por ejemplo en el artículo 31.2 del Reglamento de Casinos de Juego de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

¹⁸ Por ejemplo, en el artículo 101.3 Reglamento de Máquinas Recreativas; artículo 31.3 del Reglamento de Casinos, artículo 35.3 del Reglamento de Hipódromos y Apuestas Hípicas; artículo 101.7 del Reglamento de Máquinas Recreativas y artículo 32.5 del Reglamento del juego del bingo.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	29/01/2021 13:34:28	PÁGINA 29/34
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	29/01/2021 13:28:48	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	29/01/2021 13:22:03	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	29/01/2021 13:14:42	
VERIFICACIÓN	NY1J8F6SUDKNHKVLS4DLB29QDAFU07	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



completa junto con la correspondiente propuesta de resolución, una vez se hayan evacuado los informes y realizadas cuantas actuaciones considere oportunas”.

Del contenido de este artículo se hace necesario observar que no quedan especificados a qué informes se refiere la propuesta normativa, ni a qué actuaciones hace mención en aras de proceder a la inscripción.

En definitiva, sería conveniente recordar la necesidad de que los procedimientos y trámites para el ejercicio de cualquier actividad económica sean claros e inequívocos, objetivos, transparentes, proporcionados al objetivo de interés general que se persigue y darse a conocer con antelación, por lo que sería oportuna la revisión de la redacción de los artículos anteriormente expuestos.

VI.3.7.2. Respecto a la graduación de las infracciones contenidas en los distintos reglamentos.

En referencia a la graduación de las infracciones, existe una disparidad por cuanto en determinados reglamentos se requiere firmeza en vía administrativa respecto de las infracciones cometidas en el año anterior (artículo 106.3 del Reglamento de Hipódromos y Apuestas Hípicas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto 295/1995, de 19 de diciembre, que señala que se consideran infracciones graves “m) La comisión de tres infracciones leves, dentro de un año, que hayan sido sancionadas y adquirido firmeza en vía administrativa”, así como los artículos 44 ñ) y 45 g) del Reglamento del Juego del Bingo de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto 65/2008), mientras que puede observarse que en otros reglamentos no se precisa si es necesario o no dicha firmeza (artículos 55.3 ñ) y 55.4.j) del Reglamento de Casinos de Juego de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto 229/1988, de 31 de mayo).

Nos encontramos, por tanto, con una regulación que contiene aspectos que presentan una cierta indeterminación y que, para garantizar el principio de seguridad jurídica, se recomienda su revisión, a fin de generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro, de certidumbre, y coherente con el resto del ordenamiento jurídico.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriormente expuestas, y visto el Informe propuesta del DPCMRE de la ACREA, este Consejo de la Competencia de Andalucía, emite el siguiente,

DICTAMEN

PRIMERO.- En relación con la prohibición de adosar o colocar en las fachadas y paramentos exteriores de los establecimientos cartelería que difunda mensajes de los juegos o apuestas, aún pudiendo aceptar una necesidad fundamentada la prevención y protección dirigida a

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	29/01/2021 13:34:28	PÁGINA 30/34
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	29/01/2021 13:28:48	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	29/01/2021 13:22:03	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	29/01/2021 13:14:42	
VERIFICACIÓN	NY1J8F6SUDKNHKVLS4DLB29QDAFU07	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



determinados segmentos de la población, difícilmente se puede decir lo mismo respecto a su proporcionalidad, por cuánto no se trata de una restricción sino que se establece una prohibición general, que no sólo afecta a estos colectivos más vulnerables, sino al conjunto de población, resultando con ello desproporcionada al fin que se persigue.

En este sentido, dado que las condiciones en que se efectúa dicha publicidad se encuentran reguladas en la Ley 2/1986, de 19 de abril, quedando sometidas a autorización previa, y por tanto a un sistema de intervención administrativa previo, es la propia Administración la que efectúa el control y vigilancia *ex ante*, por lo que, sin llegar al establecimiento de un escenario de prohibición absoluta, podría plantearse una modulación o graduación de dicha prohibición, apelando al principio de proporcionalidad antes señalado, en función del daño que dicho mensaje publicitario pueda transmitir, y la protección necesaria de los segmentos de ciudadanía más vulnerables.

Por todo ello, se recomienda un replanteamiento de dicha prohibición, en los términos expuestos, con la búsqueda de fórmulas alternativas menos restrictivas al ejercicio de tales actividades económicas.

SEGUNDO.- En cuanto a las distancias mínimas entre salones de juego y la prohibición de instalación y funcionamiento, este Consejo quiere manifestar que, desde el punto de vista de la competencia, el requisito impuesto de guardar una distancia mínima de 100 metros respecto de los preexistentes supone una grave restricción a la competencia, al impedir el acceso y establecimiento de otros operadores en este mercado. Así, esta restricción a la libertad de establecimiento deberá estar justificada en una RIIG de las previstas en el artículo 3.11 de la Ley Paraguas y ser proporcionada.

En el preámbulo de la norma se invocan para su establecimiento razones genéricas relativas al orden público y a la salud pública para la protección frente a la adicción al juego, si bien no se mencionan de manera explícita las razones concretas que motivan el establecimiento de una restricción de tal calibre como son las distancias mínimas, salvo una mera referencia para el supuesto de la inclusión de distancias mínimas a centros educativos que se justifica en la necesidad de prevención del juego. La fundamentación que realiza el centro proponente de la norma podría considerarse por tanto insuficiente, debiendo justificar la oportunidad de la necesidad de tal medida y la proporcionalidad de la misma.

Se recomienda la reconsideración de las distancias mínimas que todavía están vigentes en la normativa (concretamente las limitaciones contenidas en el artículo 13 del Decreto 65/2008, de 26 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento del Juego del Bingo de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en relación con la imposición de unas distancias mínimas para la ubicación de los salones de bingo), para así llegar a la consecución de un marco regulador en el que se eliminasen limitaciones u obstáculos de acceso y ejercicio de la actividad contrarios a los principios de buena regulación, particularmente la distancia mínima entre establecimientos de juego.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	29/01/2021 13:34:28	PÁGINA 31/34
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	29/01/2021 13:28:48	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	29/01/2021 13:22:03	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	29/01/2021 13:14:42	
VERIFICACIÓN	NY1J8F6SUDKNHKVLS4DLB29QDAFU07	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



TERCERO.- Con respecto a la falta de procedimiento para la suspensión temporal de las autorizaciones o la clausura preventiva de los establecimientos, es necesario manifestar que pueden afectar a la competencia, ya que estas medidas provisionales de suspensión temporal de autorizaciones o la clausura preventiva de los establecimientos públicos de juegos y de apuestas pueden ser adoptadas, no sólo cuando se haya iniciado el procedimiento por la comisión de infracciones graves o muy graves, es decir, cuando ya exista un procedimiento como tal, sino también cuando exista una “presunción” de que se haya permitido el acceso a los locales o establecimientos de juego o apuestas a personas menores de edad o 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.

En este sentido, se debería detallar en esta propuesta normativa la regulación del procedimiento en sí que va a determinar las condiciones concretas en que se lleva a cabo dicha suspensión temporal o clausura preventiva de los establecimientos y que fije los criterios concretos para la consideración de tal presunción.

Sería recomendable, también, regular el plazo máximo en que se puede llevar a cabo dicha suspensión, órgano responsable, concretar qué determina dicha presunción, y sobre todo, ofrecer garantías a los operadores en caso de desacuerdo con la decisión adoptada ya que, como hemos señalado la afectación a la competencia es evidente en la medida en la que dicha suspensión y/o cierre temporal supone truncar el normal desarrollo de su actividad.

Así pues, se recomienda una revisión acerca de este aspecto, que aporte mayor claridad y certidumbre a los destinatarios de la norma, y que posibilite que esta propuesta sea coherente con el resto del ordenamiento jurídico.

CUARTO.- En relación con el límite máximo de máquinas recreativas por salón de juego, debiendo ser estas de dieciocho puestos para las salas de bingo y cinco en el caso de salones de juego para personas usuarias de las mismas por establecimiento, este Consejo ya recogió en su Informe 14/17 que supone una limitación al ejercicio de la actividad, con una contingentación en dicha actividad. Así, y a juicio del Consejo, el límite a la instalación del número de máquinas por cada establecimiento constituye una barrera injustificada a la actividad, que podría encubrir razones de naturaleza económica vinculadas a la planificación del sector.

Por tanto, se considera imprescindible la justificación de dicha limitación en una RIIG, debiendo quedar suficientemente acreditada a lo largo del texto normativo su necesidad y proporcionalidad.

QUINTO.- Sobre la eliminación de las zonas de libre acceso recogida en el artículo 14.2 c), para establecer un nuevo servicio de control de admisión, que deberá realizarse desde el exterior del establecimiento, esta supone la necesidad de que exista una dependencia o espacio diferenciado destinado a control del establecimiento, y que dicho control se realice

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	29/01/2021 13:34:28	PÁGINA 32/34
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	29/01/2021 13:28:48	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	29/01/2021 13:22:03	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	29/01/2021 13:14:42	
VERIFICACIÓN	NY1J8F6SUDKNHKVLS4DLB29QDAFU07	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



desde el exterior, con una identificación previa de las personas usuarias que accedan al mismo a los efectos de dar cumplimiento a las condiciones y exigencias previstas en el Reglamento del Registro de Control e Interdicciones de Acceso a los Establecimientos dedicados a la práctica de juegos y apuestas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto 410/2000, de 24 de octubre.

Esto produce como efecto la eliminación de los salones de juego y de las salas de bingo de las zonas o áreas de estos establecimientos que hasta ahora eran de libre acceso, con las consecuencias analizadas en el cuerpo del informe.

Por tanto, se recomienda al centro proponente de la norma que realice un análisis a este respecto, teniendo en cuenta que tal limitación supone una restricción al ejercicio de la actividad económica y que debe respetar los principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 de la LGUM, de forma que no se obstaculice el acceso a áreas en las que no se estuviese desarrollando actividades relacionadas con el juego.

SEXTO.- En cuanto a las actividades de inspección del establecimiento a fin de conceder la autorización de funcionamiento de los salones de juego y sobre el plazo para la subsanación de las deficiencias detectadas, en aras de conseguir una mayor transparencia en la aplicación de la norma, y general conocimiento para los operadores económicos que aspiran a obtener la correspondiente autorización sería aconsejable la inclusión del procedimiento que permitiese conocer aspectos concretos, y con ello incrementar la seguridad jurídica.

Otro elemento susceptible de mejora es que la previsión relativa a que si como resultado de la inspección se detectasen deficiencias, o incumplimientos de condiciones o requisitos legales o reglamentarios, se notificará a la empresa de juego a fin de que en el plazo que se confiera proceda esta última a subsanar las deficiencias o incumplimientos detectados. De la citada previsión se puede concluir la inexistencia de un plazo concreto para la subsanación de posibles deficiencias detectadas, posibilitando la discrecionalidad de la Administración, lo que podría conllevar diferencias de trato entre operadores económicos. Por tanto, se recomienda una revisión por parte del órgano proponente de la norma con una concreción de plazos que permitiese a los operadores poner en marcha su actividad con una mayor seguridad jurídica.

SÉPTIMO.- En cuanto al procedimiento de inscripción en el Registro de Control e Interdicciones de acceso a los establecimientos dedicados a la práctica de los juegos y apuestas, de aquellas personas que produzcan perturbaciones en el orden de las salas de juego o cometan irregularidades en la práctica de los juegos, así como de aquellas que den muestras de encontrarse en estado de embriaguez o intoxicación por estupefacientes, o aquellas que pretendan entrar al establecimiento portando armas u objetos que puedan utilizarse como tales, o bien los que por decisión judicial hayan sido declarados incapaces, pródigos o culpables de quiebra fraudulenta, se puede apreciar que tal procedimiento adolece de cierta indeterminación, que refleja falta de claridad y ambigüedad, como lo demuestra la

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	29/01/2021 13:34:28	PÁGINA 33/34
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	29/01/2021 13:28:48	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	29/01/2021 13:22:03	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	29/01/2021 13:14:42	
VERIFICACIÓN	NY1J8F6SUDKNHKVLS4DLB29QDAFU07	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



utilización de expresión tales como “previa tramitación del oportuno procedimiento” o “previas las consultas que estime oportunas”.

En igual sentido, no se regula en el procedimiento de inscripción ningún plazo de resolución, excepto en el supuesto en el que la persona expulsada ponga de manifiesto su oposición para su inclusión en el registro, lo que se valora de manera positiva.

Este Consejo quiere recordar la necesidad de que los procedimientos y trámites para el ejercicio de cualquier actividad económica sean claros e inequívocos, objetivos, transparentes, proporcionados al objetivo de interés general perseguido y darse a conocer con antelación, por lo que sería oportuna la revisión de la norma proyectada.

OCTAVO.- Por último, respecto a la graduación de las infracciones contenidas en los distintos reglamentos, existe una disparidad por cuanto en determinados reglamentos se requiere firmeza en vía administrativa respecto de las infracciones cometidas en el año anterior, mientras que puede observarse que en otros reglamentos no se precisa si es necesario o no dicha firmeza.

Todo ello, provoca una regulación que contiene aspectos que presentan cierta indeterminación, que, para garantizar el principio de seguridad jurídica, se recomienda su revisión, a fin de generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro, de certidumbre, y coherente con el resto del ordenamiento jurídico.

NOVENO.- Este Consejo reitera la necesidad de que los centros directivos y las Consejerías de los que dependen, respeten en sus actuaciones cotidianas los principios del Plan de Mejora de la Regulación Económica de Andalucía, que exige la óptica pro competitiva, de buena regulación y de reducción de trabas, tanto para la normativa existente como para la de nueva creación.

José Luis de Alcaraz Sánchez-Cañaveral
PRESIDENTE

Luis Palma Martos
VOCAL PRIMERO

María Cruz Inmaculada Arcos Vargas
VOCAL SEGUNDA

M^a Ángeles Gómez Barea
SECRETARIA

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	29/01/2021 13:34:28	PÁGINA 34/34
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	29/01/2021 13:28:48	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	29/01/2021 13:22:03	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	29/01/2021 13:14:42	
VERIFICACIÓN	NY1J8F6SUDKNHKVLS4DLB29QDAFU07	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	