

55.047.2020

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN POR EL QUE SE ESTABLECE EL SISTEMA DE ACREDITACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DOCUMENTALES DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA DE JUEGO Y APUESTAS SOMETIDOS A TRAMITACIÓN TELEMÁTICA.

Se ha recibido para informe el referido proyecto de Orden, solicitado por el Secretario General Técnico de la entonces *Consejería de Hacienda, Industria y Energía*.

I. COMPETENCIA.

El presente informe se emite en virtud del artículo 33 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, del artículo 8 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Administración de la Junta de Andalucía, y del apartado n) del artículo 5.3º del Decreto 99/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior.

El proyecto de Orden -"versión Acuerdo inicio"- está compuesto por seis artículos, una disposición adicional, una derogatoria y una disposición final.

En la solicitud se especifica que en el enlace de internet que indica, se puede acceder al proyecto de Orden y a los dos siguientes documentos (suscritos ambos por el Director General de Tributos, Financiación, Relaciones Financieras con las Corporaciones Locales y Juego de la referida Consejería):


- a) Memoria justificativa, firmada el 13 de julio de 2020.
- b) Informe de valoración de las cargas administrativas, firmado el 16 de julio de 2020.

II. PLANTEAMIENTO.

1. En el preámbulo se indica que el proyecto de Orden trae causa de la siguiente previsión contenida tanto en el *Decreto 144/2017, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Apuestas de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, como en el *Decreto 80/2018, de 17 de abril, por el que se modifican determinados artículos de los reglamentos aplicables en materia de juego* (se trata de una norma que modifica cinco decretos, los que aprobaron el reglamento de casinos de juego; el reglamento de hipódromos y apuestas hípicas; el reglamento de máquinas recreativas y de azar, de salones recreativas y de juego, y del Registro de empresas de Juego; el reglamento del juego del bingo, y el reglamento del Catálogo de juegos y apuestas):

"Mediante Orden de la persona titular de la Consejería competente en materia de juego y apuestas se establecerá el sistema de acreditación del cumplimiento de los requisitos documentales de aquellos procedimientos incluidos en este Decreto que se sometan a tramitación telemática".

Esta determinación se encuentra en la disposición final primera del Decreto 144/2017, de 5 de septiembre, y en la disposición final segunda del Decreto 80/2018, de 17 de abril.

Código:	43CVe792A4XE2NJ-Vi9R2gqvxfgKCZ	Fecha	07/09/2020	
Firmado Por	ANA MARIA VIELBA GOMEZ			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	1/7	

2. Además, el preámbulo destaca que:

“La regulación autonómica de las actividades del juego y las apuestas en Andalucía exige, con carácter previo, la condición de persona jurídica para poder operar en estos subsectores económicos mediante la obtención de las oportunas autorizaciones administrativas que específicamente se establecen en su normativa. Por tanto, de conformidad con lo establecido en el artículo 14.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, **todos los operadores** de juego y de apuestas que desarrollen su actividad en esta Comunidad Autónoma, **están obligados a relacionarse con los órganos de la Junta de Andalucía a través de medios electrónicos**, para **la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo en tales materias**”.

III. CONSIDERACIONES AL PROYECTO DE ORDEN.

PREÁMBULO.

Su párrafo décimo establece que:

*"Así pues, mediante esta orden **se posibilita** acreditar electrónicamente el cumplimiento de aquellos requisitos en los que reglamentariamente se establecía la aportación de originales en soporte papel (...)"*.

Estimamos que esta redacción es equívoca, al poderse interpretar en el sentido de que ésta es una posibilidad para los interesados, de modo que también podrían acreditar el cumplimiento de los requisitos presentando la documentación en soporte papel.

Instamos, por tanto, a que se modifique este párrafo del preámbulo. En su lugar, podría referir que mediante esta orden se establece el sistema para acreditar el cumplimiento de los requisitos documentales de estos procedimientos, lo que necesariamente tendrá lugar por medios electrónicos.

ARTÍCULO 1. OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN.


1. Comienza el precepto determinando que el objeto de la Orden es “establecer el sistema de acreditación del cumplimiento de los requisitos documentales exigidos por la normativa de juego y apuestas **en los procedimientos sometidos a la tramitación telemática** (...)"

Esta matización (que hemos resaltada en negrita) parece significar que tras la aprobación y entrada en vigor de la nueva Orden, continuará habiendo procedimientos administrativos en materia de juego y apuestas en los que las empresas interesadas podrán acreditar el cumplimiento de los requisitos documentales a través de medios no electrónicos.

Si, como entendemos, -y como parece derivarse del tenor tanto del inciso inicial del artículo 2, como del artículo 4.1º del proyecto- esto no será así (sino que tras la aprobación de esta Orden, en la *totalidad* de dichos procedimientos el *único* sistema de acreditación del cumplimiento de los requisitos documentales exigidos por la normativa de juego y apuestas será el realizado por medios electrónicos), habría que modificar la redacción del precepto.

Por el contrario -en el supuesto de que no estemos en lo cierto-, igualmente deberían introducirse cambios en el proyecto de Orden, para que exista plena claridad al respecto, en

Código:	43CVe792A4XE2NJ-Vi9R2gqvxfgKCZ	Fecha	07/09/2020
Firmado Por	ANA MARIA VIELBA GOMEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	2/7



otras vías, introduciendo una relación exhaustiva de los procedimientos administrativos incluidos en su ámbito de aplicación.

2. Ha de evitarse la expresión “en los procedimientos sometidos a la tramitación electrónica”, porque en virtud de las diferentes medidas establecidas por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, la tramitación de los procedimientos por parte de las distintas Administraciones Públicas ha de realizarse por medios electrónicos. Esto se encuentra recogido en numerosos preceptos del texto legal, como son los artículos 14, 16, 26, 28, 36, 70, 71, 75, 80, entre otros muchos. Y que igualmente se refleja en la exposición de motivos:

-“Sin embargo, en el entorno actual, la tramitación electrónica no puede ser todavía una forma especial de gestión de los procedimientos, sino que debe constituir la actuación habitual de las Administraciones”.

- La Ley incorpora a “las fases de iniciación, ordenación, instrucción y finalización del procedimiento el uso generalizado y obligatorio de los medios electrónicos”

3. Tras determinar el artículo 1.1º del proyecto que a través de la Orden se establece el sistema de acreditación del cumplimiento de los requisitos documentales exigidos por la normativa de juego y apuestas en los procedimientos sometidos a la tramitación telemática, especifica que es a fin de agilizar su tramitación y facilitar la simplificación de los mismos “a las empresas dedicadas a estas la explotación de actividades de ocio”.

Parece tratarse de un lapsus, que habría que subsanar.

ARTÍCULO 2. PUNTO DE ACCESO ELECTRÓNICO.


El precepto dispone lo siguiente:

“Todas las empresas dedicadas al juego o a la explotación de apuestas deportivas en la Comunidad Autónoma de Andalucía deberán relacionarse electrónicamente con los órganos de la Administración de la Junta de Andalucía, para cualquier trámite o comunicación, a través de los puntos de acceso electrónicos establecidos en el Capítulo III del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Administración de la Junta de Andalucía, bien a través del Portal de la Junta de Andalucía (<https://juntadeandalucia.es/>) o bien a través del portal de la Consejería competente en materia de juego y apuestas (<https://juntadeandalucia.es/organismos/haciendaindustriayenergia.html>)”.

Al respecto, emitimos dos consideraciones:

1ª. Si lo pretendido con el contenido de este precepto es aludir a los medios electrónicos a través de los cuales podrán las empresas presentar sus solicitudes, escritos y documentación en materia de juego y apuestas, dirigidos a la Consejería competente en dicha materia, entendemos que debería modificarse su redacción, entre otros motivos:

- Para, en su lugar, aludir al Registro Electrónico Único de la Administración de la Junta de Andalucía (regulado en el Capítulo IV del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre), así como al derecho de los interesados de presentar tales solicitudes, escritos y documentos a través de los

Código:	43CVe792A4XE2NJ-Vi9R2gqvxfgKCZ	Fecha	07/09/2020	
Firmado Por	ANA MARIA VIELBA GOMEZ			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	3/7	

demás registros electrónicos contemplados en el artículo 16.4º.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

- Por lo establecido en el artículo 17.4º del propio Decreto 622/2019, de 27 de diciembre: “las actuaciones que requieran la identificación o firma de la ciudadanía por medios electrónicos en los procedimientos administrativos, necesariamente tendrán lugar en puntos de acceso electrónico que ostenten la condición de sede electrónica”.

- Porque hasta la fecha no se ha publicado la correspondiente orden prevista en el artículo 16.2º del Decreto, a través de la cual fuera creado el correspondiente *portal de internet específico*.

2ª. Hemos de advertir que, frente a lo realizado por el primer precepto del proyecto, el artículo ahora analizado únicamente se refiere a las empresas dedicadas a la explotación de “apuestas *deportivas*”.

ARTÍCULO 4. PRESENTACIÓN DE DOCUMENTOS.

1. Su apartado primero prescribe que “la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones de los procedimientos inscritos en materia de juego y apuestas en el Registro de Procedimientos y Servicios de la Junta de Andalucía, se realizará obligatoriamente a través de los formularios inscritos y normalizados disponibles electrónicamente, para cada procedimiento, en los puntos de acceso electrónico de la Junta de Andalucía”.

Son varias las consideraciones a expresar al respecto:

1.1ª. Llama la atención que para delimitar en qué supuestos será obligatorio que las empresas del sector utilicen estos formularios, se aluda a que se trate de procedimientos en materia de juego y apuestas que estén “inscritos (...) en el Registro de Procedimientos y Servicios de la Junta de Andalucía”.


Consideramos necesario modificar el apartado en este punto, puesto que del artículo 12.1º del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, se deriva que en el Registro de Procedimientos y Servicios de la Junta de Andalucía han de estar inscritos tanto los procedimientos y servicios 'internos', como los dirigidos a la ciudadanía y al resto de Administraciones Públicas.

Por el contrario, la redacción del artículo 4.1º del proyecto parecería admitir la existencia de procedimientos administrativos en materia de juegos y apuestas que no estuvieran inscritos en el Registro de Procedimientos y Servicios de la Junta de Andalucía, motivo por el que instamos su modificación.

1.2ª. Por otra parte, ha de tenerse en cuenta lo establecido por el Decreto 622/2019, de 27 de diciembre respecto de los formularios que tengan carácter obligatorio para los interesados:

“Todos los formularios y modelos específicos que tengan carácter obligatorio *por establecerlo así de manera expresa la norma o acto de aprobación deberán ser publicados en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*” (artículo 12.9º).

Y este mismo precepto añade que

Código:	43CVe792A4XE2NJ-Vi9R2gqvxfgKCZ	Fecha	07/09/2020	
Firmado Por	ANA MARIA VIELBA GOMEZ			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	4/7	

“En el caso de formularios cuyo medio de presentación sea exclusivamente electrónico, se hará constar claramente que dicha publicación es únicamente a efectos informativos”.

2. Si entendemos correctamente el contenido del apartado cuarto, a través del mismo se determina cómo *tendrán que acreditar* las empresas interesadas un determinado requisito (el acuerdo entre el representante de la empresa de juego y apuesta, y el representante del titular del establecimiento en el que se desarrolle la actividad -acuerdo manifestado a través de una 'firma conjunta'-) que pueden imponer las correspondientes normas reguladoras del juego o apuestas.

Estimamos más adecuado expresarse en dichos términos, y evitar aludir a que “*se validará tal requisito*”.

3. El mismo apartado cuarto exige a la empresa de juego interesada que *conserve el original del acuerdo en soporte papel*, a disposición de la Delegación del Gobierno de la provincia, quien excepcionalmente lo podrá requerir en los supuestos que especifica.

Son varias las observaciones a emitir:

a) Nos preguntamos por qué no se contempla la posibilidad de que el acuerdo privado (entre empresa de juego o apuesta y titular del establecimiento las partes) se materialice en un documento cuyo soporte no fuera el papel.

b) Esta obligación constituye una carga administrativa para la que el proyecto de Orden no impone límite temporal alguno.


c) Esta carga administrativa no ha sido valorada en los términos exigidos por la legislación vigente (artículo 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno, y 7.2º.f) del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre).

En efecto, en el informe de valoración de las cargas administrativas de 16 de julio de 2020, se afirma que “este proyecto de norma *no genera* cargas administrativas ni para la ciudadanía ni para las empresas”.

Los proyectos normativos que contengan cargas administrativas han de estar soportados por un estudio y valoración de las mismas -reflejados documentalmente en la 'memoria de cumplimiento de los principios de buena regulación' exigida por el artículo 7 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre- que contendrá la justificación de las que se crean y mantienen. Esta memoria se ha de realizar, y constar en el expediente de elaboración normativa, incluso en el supuesto de que el proyecto supusiera una disminución de las cargas administrativas que las personas y entidades destinatarias vinieran soportando.

d) En lugar de que el precepto aluda expresamente a una concreta Delegación de la Junta de Andalucía en la correspondiente provincia (“a disposición de *la Delegación del Gobierno* de la provincia, quien excepcionalmente ...”), quizá resulte más adecuado referirse de manera genérica a la "Delegación de la Consejería competente en materia de juego y apuestas", u otra expresión similar que evite rigidices innecesarias.

ARTÍCULO 6. DILIGENCIACIÓN ADMINISTRATIVA DE DOCUMENTOS.

Código:	1. El apartado segundo prescribe que el texto de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno, y 7.2º.f) del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, debe ser el siguiente: https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Fecha	07/09/2020	
Firmado Por	ANA MARIA VIELBA GOMEZ	Página	5/7	
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma			

“A los efectos previstos en los capítulos VI y VII del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar, de Salones Recreativos y de Juego y del Registro de Empresas de Juego de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto 250/2005, de 22 de noviembre, se entenderán, en su caso, otorgadas sin más trámites las respectivas autorizaciones con la expedición electrónica del correspondiente boletín de instalación y su ulterior notificación a la empresa de juego interesada (...).”

Instamos a que se modifique su redacción:

1.1.º Para suprimir la expresión “sin más trámites”, que no parece aportar nada al contenido del apartado.

En el supuesto de que la Consejería impulsora del proyecto considerase necesario incorporar algún desarrollo al respecto, éste aportaría mayor claridad que la citada expresión.

2.2.º Para especificar que los dos capítulos referidos lo son *del Título III* del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar, de Salones Recreativos y de Juego y del Registro de Empresas de Juego de la Comunidad Autónoma de Andalucía.


2. El apartado tercero dispone lo siguiente:

“En los supuestos de traslado entre provincias de elementos y material de juego, se entenderán cumplimentados los requisitos documentales exigidos reglamentariamente a la empresa de juego interesada con la transmisión informática, entre los órganos provinciales competentes, de los datos y documentos electrónicos que afecten a dicho traslado de conformidad con lo establecido en el artículo 6.3.b) del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre y en el artículo 28.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

No obstante lo anterior, a los efectos previstos en el artículo 75 del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar, de Salones Recreativos y de Juego y del Registro de Empresas de Juego de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se entenderá subsumido y tramitado el procedimiento previsto en dicho artículo, con la expedición del boletín de instalación por la Delegación del Gobierno de la provincia de destino y su ulterior notificación a la empresa de juego interesada a través del Sistema de notificaciones electrónicas de la Administración de la Junta de Andalucía”.

Sin entrar en consideraciones que excederían del alcance del presente informe (como sería valorar si estas previsiones podrían suponer una modificación sustancial de lo establecido en una norma de superior rango a la del proyecto), consideramos inadecuado que, en este contexto, se haga expresa alusión al artículo 6.3.b) del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, como norma que dé cobertura al proyecto de Orden para incorporar una previsión de este tipo.

En efecto, el artículo 6 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre establece una serie de criterios “que se aplicarán en el diseño y rediseño funcional de los procedimientos administrativos”, pero siempre que el mismo tenga lugar por los correspondientes cauces legales, de modo que si una norma en vigor contiene determinaciones que, a la luz de estos criterios, la hacen merecedora de ser cambiada, habría que impulsar la modificación normativa que proceda (si se trata de un Decreto, impulsando la elaboración de un nuevo Decreto).

Código:	43CVe792A4XE2NJ-Vi9R2gqvxfgKCZ	Fecha	07/09/2020	
Firmado Por	ANA MARIA VIELBA GOMEZ			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	6/7	

Expuesto lo anterior, a continuación analizaremos el concreto criterio aludido en el precepto del proyecto, el cual se remite al artículo 6.3.b) del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre. Éste prevé que cuando se proceda al diseño y rediseño funcional de los procedimientos administrativos, uno de los criterios de reducción de cargas y simplificación documental a considerar es el de:

“La supresión o reducción de la documentación requerida a la persona interesada y su posible sustitución por transmisiones de datos o a la presentación de declaraciones responsables”.

Se trata de una posible medida a adoptar normativamente (efectuando los cambios correspondientes en las normas vigentes), ajustándola a lo que resulte más adecuado en cada procedimiento. Por este motivo, el *ámbito* idóneo para referirse a éste o a cualquiera de los demás criterios del artículo 6 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, sería sin duda el de la 'memoria de cumplimiento de los principios de buena regulación' -también el del preámbulo de los proyectos reglamentarios que incorporaran cambios en el sentido de un criterio-, y no tanto su expresa referencia en el propio texto articulado de los mismos.

Y, en todo caso, debe tenerse en cuenta que las *transmisiones de datos o a la presentación de declaraciones responsables* previstas por el referido Decreto en su artículo 6.3.b), son lógicamente transmisiones a realizar o declaraciones a presentar por las personas interesadas. Sin embargo, parece que el proyecto de Orden *traslada* ese deber de transmitir datos a los órganos administrativos, sin prever el correspondiente deber por parte de las empresas interesadas en la actividad del juego o de las apuestas, algo que no queda resuelto en el proyecto.


Por todo ello es preciso que se modifique el apartado en el sentido indicado.

LA SECRETARIA GENERAL PARA LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Ana María Vielba Gómez.

LA JEFA DEL SERVICIO DE ORGANIZACIÓN
Y SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA.

Rosa M^a Cuenca Pacheco.

Código:	43CVe792A4XE2NJ-Vi9R2gqvxfgKCZ	Fecha	07/09/2020	
Firmado Por	ANA MARIA VIELBA GOMEZ			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	7/7	