



LA COOPERACIÓN ADMINISTRATIVA EN RELACIÓN CON LA INTERCONEXIÓN DE LOS REGISTROS DE PROHIBIDOS

CONSEJO DE POLÍTICAS DE JUEGO – GRUPO DE TRABAJO DE REGISTROS, ESTUDIOS E INFORMES

ANEXO I: DOCUMENTO DEL GRUPO DE TRABAJO RELATIVO A REGISTROS, ESTUDIOS E INFORMES EN MATERIA DE COOPERACIÓN ADMINISTRATIVA PARA LA INTERCONEXIÓN DE LOS REGISTROS DE PROHIBIDOS POR EL QUE SE PONE EN CONOCIMIENTO LA PUBLICACIÓN DEL CUESTIONARIO EN MATERIA DE PROHIBIDOS Y SE SOMETE A ANÁLISIS LA PROPUESTA DE PROCEDIMIENTO TRANSITORIO PREVIO A LA APROXIMACIÓN NORMATIVA Y TÉCNICA EN MATERIA DE INTERCONEXIÓN DE REGISTROS DE PROHIBIDOS

I. SITUACIÓN ACTUAL DE LAS ACTUACIONES DEL GRUPO DE TRABAJO RELATIVO A REGISTROS, ESTUDIOS E INFORMES

1. La Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego (en adelante LRJ) se refiere en su Exposición de Motivos a la Sentencia del Tribunal Constitucional 163/1994, de 26 de mayo, “que declara la existencia de una competencia estatal en materia de juego que ha de ser ejercida por el Estado en nombre del interés general, sin perjuicio de las competencias que en materia de juego tienen reconocidas las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía.” “Las competencias estatales en materia de juego -continúa la Exposición de motivos de la citada norma- han de ser entendidas, no obstante, sin perjuicio del reconocimiento pleno de las competencias que, en esta materia atribuyen los Estatutos de Autonomía a las respectivas Comunidades Autónomas, lo que ha hecho preciso el diseño de procedimientos y mecanismos de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. A estos efectos, se crea el Consejo de Políticas del Juego, como órgano colegiado que asegurará la participación de las Comunidades Autónomas en la fijación de los principios de la normativa de los juegos y de las medidas de protección a los menores y personas dependientes.”
2. En este contexto y siguiendo las prescripciones de los artículos 34 y 35 LRJ, el 21 de junio de 2011 se constituye el Consejo de Políticas del Juego en cuyo seno “las Comunidades Autónomas y el Estado promueven las actuaciones pertinentes, incluyendo la posibilidad de formular propuestas normativas de acuerdo con las respectivas competencias, para favorecer la convergencia del régimen jurídico y fiscal, así como la regulación en materia de publicidad, patrocinio y promoción aplicable a cualquier modalidad de juego, tipo de juego y operador en todo el territorio nacional.”
3. Con objeto de facilitar el ejercicio de sus funciones, el Consejo de Políticas del Juego se organiza en tres Grupos de Trabajo, entre ellos el Grupo de Trabajo de Registros, Estudios e Informes, cuya última reunión tuvo lugar el pasado 5 de noviembre de 2015 y en la que se abordaron diversos

asuntos relativos a la cooperación administrativa en relación con la interconexión de los registros de prohibidos.

4. En el marco normativo citado y en el ámbito de este Grupo de Trabajo, los dos ejes sobre los que pivotan las actuaciones impulsadas en materia de registros de prohibidos son, por un lado, la protección del **consumidor y de la salud pública** y, por otro lado, la búsqueda de la mayor **eficacia y eficiencia del funcionamiento** tanto del Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego (en adelante RGIAJ) como de los registros autonómicos de prohibidos y ello a través de su interconexión minimizando las cargas administrativas y maximizando la operatividad de los registros y en definitiva la protección última de los consumidores.
5. Con la finalidad de avanzar en la consecución de los objetivos marcados, el pasado mes de mayo de 2015 se iniciaron los trabajos para cumplimentar un **cuestionario en materia de registros de prohibidos** (en el Anexo II que acompaña a este documento se recogen los principales datos a tener en cuenta para la realización de la propuesta de aproximación normativa así como del procedimiento transitorio de interconexión). Esta iniciativa responde a varios objetivos:
 - a. Los datos recabados permiten realizar un análisis detallado del actual estado de desarrollo normativo de los distintos registros de prohibidos. Este análisis, a su vez, ha facilitado evaluar la posibilidad de **introducir mejoras procedimentales** que favorezcan la interconexión de los datos de los registros de prohibidos autonómicos con los datos del RGIAJ y con ello minimizar y, finalmente si es el caso, eliminar, los casos de gestión incorrecta de inscripciones de altas, modificaciones y bajas en los mismos y, por tanto, de aumentar la protección al usuario.
 - b. La cumplimentación, remisión y estudio de los datos que caracterizan cada uno de los registros de prohibidos permitirá **consolidar y hacer pública, de forma coordinada con todos los actores involucrados, esta información** de forma que los poderes públicos, cumplamos el compromiso de transparencia que nos vincula con los ciudadanos y que les faculta y facilita el ejercicio legítimo de sus derechos.
 - c. La información recabada y su análisis permiten profundizar en el debate sobre la necesidad de una **aproximación normativa y técnica en materia de registros de prohibidos** (que es objeto de tratamiento en el documento principal al que acompaña el presente Anexo), exigencia que viene siendo reclamada periódicamente por el sector y los usuarios y a la que desde la DGOJ y desde las diversas unidades de juego de las respectivas Comunidades y Ciudades Autónomas debemos dar respuesta.

II. PUBLICACIÓN DEL CUESTIONARIO EN MATERIA DE REGISTROS DE PROHIBIDOS

6. Consecuencia de los debates y decisiones adoptadas en el seno del Grupo de Trabajo de Registros, Estudios e Informes, la DGOJ está trabajando en la **publicación de los datos recogidos en el citado cuestionario** (para conocer el detalle de los datos a publicar ver el Anexo II dedicado a tal efecto). La finalidad de las actuaciones en esta materia es dotar a la ciudadanía y a las Administraciones Públicas en general de información completa y detallada sobre los datos de los registros de prohibidos (autonómicos y nacional), de forma que se pueda tener una visión exacta de qué son, sus características, su cometido, su comparativa y los derechos y obligaciones derivados de la inscripción del registro de la Comunidad o Ciudad Autónoma donde residen o, en su caso, del registro estatal.
7. La información que se ha recogido en el cuestionario citado que resulta de especial interés para los ciudadanos y que, por tanto, será **objeto de publicación**, es fundamentalmente:
- a. Datos de contacto de las distintas unidades de juego autonómicas: direcciones de localización, teléfonos, direcciones de correo electrónico y URL.
 - b. Las diversas opciones o modalidades de inscripción, esto es, inscripción directa en el registro estatal o inscripción en el registro autonómico con o sin inscripción automática en el registro estatal.
 - c. Lugares de entrega del impreso de solicitud de inscripción: cualquier oficina de registro de una Administración Pública, unidades de juego autonómica, salas presenciales, comisarías de policía, correo certificado dirigido a la unidad de juego.
 - d. Las diversas posibilidades de presentación del formulario: bien entrega del mismo de forma presencial, bien su descarga online para la presentación presencial o bien la posibilidad de cumplimentación y registro on-line.
 - e. Otras modalidades de acceso al registro de prohibidos distintas a la solicitud por parte del propio interesado: a petición de tercero, a petición de un establecimiento, por resolución judicial, por representante legal, sanción administrativa ...
 - f. El flujo de información que se pone en marcha cuando el ciudadano entrega la solicitud, pasando por las distintas Administraciones Públicas (Estado, Comunidades y Ciudades Autónomas, Administración Local) hasta la inscripción del solicitante en los registros correspondientes. En este ámbito, se crearán herramientas visuales que describan gráficamente dicha cooperación administrativa en materia de registros abordando todos los casos más significativos.
 - g. Explicación detallada de las principales características de la normativa autonómica en materia de registros de prohibidos y de la comparación de la diversidad de soluciones adoptadas para la gestión de la prohibición de acceso al juego:
 - i. Periodo de tiempo mínimo en que la interdicción deberá estar activa a contar desde la fecha de inscripción en el registro/base de datos de interdicciones autonómico o nacional (meses).
 - ii. Si la solicitud de inscripción permite o no la elección de un periodo definido de tiempo de interdicción. En el caso de que lo permita, especificación del plazo mínimo, máximo o si no se especifica en la cumplimentación del formulario, el tiempo mínimo aplicado.
 - iii. Tipos de prohibición por tipo de juego y/o locales a las que se aplica la prohibición, básicamente: juego online, juego bingo/bingo, juegos de

- casino/casino, salones de juego, apuestas/establecimientos de apuestas-zonas de apuestas-córner de apuestas, apuestas/recintos deportivos, otros.
- iv. Relación de juegos y/o locales en los que no se realiza identificación previa, esto es, máquinas B1, máquinas B1 y B2/salones de juego, apuestas deportivas/bares, salas de apuestas deportivas, córner de apuestas, salones de juego, otros...
 - v. Tipos de prohibición por localización y/o ámbito territorial indicando el ámbito territorial de extensión de la misma (Local, Municipio, Provincia, Comunidad o Ciudad Autónoma).
 - vi. Gestión del registro con tasa asociada: existencia de la misma y en el caso de que así sea, su importe, su aplicación y posible dependencia del plazo en el que se realizó la inscripción.
 - vii. Normativa de desarrollo de cada uno de los registro de prohibiciones.
8. En definitiva, con esta medida se trata no sólo de dar mayor información al ciudadano para aumentar su protección, sino también de cumplir con sus legítimas expectativas en materia de transparencia, expectativas que, por lo demás, se encuentran ya recogidas en normas como la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, cuya Exposición de Motivos plantea como elemento imprescindible para el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública “la implantación de una cultura de transparencia que impone la modernización de la Administración, la reducción de cargas burocráticas y el empleo de los medios electrónicos para la facilitar la participación, la transparencia y el acceso a la información.”

III. PROPUESTA PARA DEBATE RELATIVO AL PROCEDIMIENTO TRANSITORIO PREVIO A LA APROXIMACIÓN NORMATIVA Y TÉCNICA EN MATERIA DE INTERCONEXIÓN DE REGISTROS DE PROHIBIDOS

9. En la citada reunión del Consejo de Políticas del Juego del pasado 5 de noviembre, en el marco del Grupo de Trabajo de Registros, Estudios e Informes se puso de manifiesto que el actual escenario en esta materia según los datos aportados por cada una de las Comunidades y Ciudades Autónomas **se caracteriza fundamentalmente por la multiplicidad de soluciones adoptadas en el tratamiento de los procedimientos relativos a los registros de prohibidos y la interconexión con el RGIAJ.**
10. Por este motivo, en el seno del citado Grupo de Trabajo se debatió y acordó la necesidad de **trabajar para eliminar la duplicidad del tratamiento de registros**, de forma que se consiga la gestión única de cada registro que materialmente se haya replicado en cada uno de los registros de prohibidos e **independientemente del ámbito administrativo donde haya tenido entrada la petición del interesado**, así como la conveniencia de optimizar los mecanismos de transmisión de información entre los distintos registros, de forma que **la petición del interesado sea gestionada y tenga efectos en todos los ámbitos deseados lo antes posible.**
11. Siendo la protección al consumidor y la salud pública argumentos suficientemente sólidos para justificar la necesidad de abordar este proceso, existen otras múltiples razones que lo refuerzan, desde la propia configuración estructural del juego online que permite su fácil acceso desde casi cualquier lugar, hasta la constatación de una mayor volatilidad de las prohibiciones derivada de la adopción de nuevas consideraciones sociales sobre la actividad del juego, requiriendo, por tanto, una actuación coordinada de los poderes públicos, sean éstos del ámbito territorial que sean.
12. Si a las deficiencias constatadas en cuanto a los mecanismos procedimentales utilizados en la interconexión de los registros de prohibidos le añadimos el nuevo paradigma creado por las recientes Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, estableciendo la obligación de que las Administraciones Públicas se relacionen entre sí por medios electrónicos, se llega fácilmente a la conclusión de que es imprescindible abordar la mencionada racionalización.
13. Por lo anterior, en el seno del Grupo de Trabajo de Registros, Estudios e Informes se expuso como opción más viable la de definir de forma paralela **procedimientos de interconexión homogéneos junto con una aproximación normativa mínima** aunando los objetivos de protección del jugador y de la salud pública a los de optimización de recursos y eficiencia administrativa. Todo ello, y desde el máximo respeto a las peculiaridades normativas de cada Comunidad Autónoma en la materia y desde la óptica de que puede resultar viable y aceptable la optimización de la presente realidad regulatoria, aclarando de forma interpretativa los puntos en los que pudieran existir oportunidades de convergencia que permitieran una mejor consecución de los objetivos prefijados.

14. No obstante, conscientes de que la implementación de este proceso puede dilatarse en el tiempo, pero también de la urgencia de eliminar algunas disfuncionalidades para la consecución de la efectiva protección de los grupos vulnerables, es necesaria la adopción de una **propuesta de procedimiento de aplicación transitoria** hasta la definitiva implantación de la imprescindible aproximación normativa y técnica en materia de interconexión del Registro General de Interdicción de Acceso al Juego y los respectivos registros de prohibidos de las Comunidades y Ciudades Autónomas.

Por todo ello, se somete a análisis los elementos fundamentales de dicho procedimiento de aplicación transitoria, medidas que, no obstante, podrán ponerse en marcha de forma inmediata por cada Comunidad o Ciudad Autónoma en el caso de considerarse adecuadas y efectivas, sin esperar a la aprobación de la estrategia de aproximación normativa y técnica.

15. Con carácter previo, conviene poner de manifiesto que la existencia de distintas bases de datos de prohibidos y la necesidad de su interconexión para la consecución de una prohibición de carácter integral, hacen necesarias decisiones de dirección operativa que **eliminen la duplicidad en la gestión de los asientos**. De lo contrario, se mantendrían situaciones de conflicto que, en el caso que nos ocupa, generan determinadas circunstancias de desprotección que pueden conllevar múltiples y graves consecuencias para el colectivo que se pretende proteger.

16. En materia de solicitudes de **inscripción** hay que partir de la base de que la DGOJ únicamente gestiona aquellas solicitudes planteadas a través del formulario del RGIAJ o del formulario de aquellas Comunidades o Ciudades Autónomas que incluyen la posibilidad de que el ciudadano interesado manifieste su voluntad de que la prohibición tenga validez nacional. Desde este punto de partida, se debe convenir que la gestión de los datos comunicados por parte de la DGOJ a cada Comunidad Autónoma se realiza con la finalidad única de que la Comunidad Autónoma que lo reciba proceda a su toma en conocimiento **para proceder a la prohibición del acceso al juego** en el ámbito de la Comunidad Autónoma respectiva y para **todos aquellos juegos** en los que se haya regulado la necesidad de identificación previa. En consecuencia, los datos con origen en la DGOJ y trasladados por ésta a las diversas CCAA no **deben ser modificados por las CCAA como consecuencia de una petición directa del interesado**, independientemente de que estos datos sean en algunos casos coincidentes con los incorporados en los sistemas de información de los registros autonómicos de prohibidos. Asimismo, en el caso de complementar las inscripciones presentadas ante la DGOJ y trasladadas a las CCAA con prohibiciones de ámbito autonómico, deberá hacerse de tal manera que la prohibición autonómica no impida la modificación de la prohibición nacional cuando desde la DGOJ así se informe.

17. En relación con la **modalidad de prohibición que se asigna al interesado en los registros autonómicos** a las inscripciones realizadas en el RGIAJ de la DGOJ y comunicadas a las distintas CCAA, **se aplicarán todas las prohibiciones previstas en la legislación autonómica**.

18. En relación con las **certificaciones** relativas a inscripciones realizadas en la DGOJ, su emisión, así como la remisión de información al interesado respecto al estado de la inscripción o su

cancelación corresponde a la DGOJ, de forma que el interesado reciba la certificación de la Administración en la que constan los datos que se certifican. Por tanto, **no cabe la certificación por parte de la unidad de juego autonómica** de aquellas inscripciones realizadas por la DGOJ y comunicadas por ésta a las CCAA.

19. Así mismo, por lo que respecta a la **cancelación de inscripciones**, convendría igualmente tener en cuenta el principio de la Administración de origen de la inscripción de tal manera que, por un lado, se facilitara al ciudadano la gestión de las diferentes actuaciones y, por otra parte, se consolidara un marco de mayor eficacia y eficiencia administrativas. De esa forma, las solicitudes de tramitación de cancelación de inscripciones directamente recibidas en las CCAA que tuvieran que surtir efecto sobre anotaciones con origen en la DGOJ, deberían trasladarse a la misma para proceder a su cancelación, hecho que posteriormente será comunicado a las CCAA. Desde esta perspectiva, y dentro del ámbito de las cancelaciones, conviene recordar la **improcedencia del cobro de tasa** por cancelaciones de inscripciones que tengan origen en la DGOJ, toda vez que la DGOJ no cobra esa tasa por cancelación, de forma que la misma únicamente podrá ser cobrada según la legislación aplicable en cada Comunidad Autónoma en las inscripciones que tengan origen en el registro de prohibidos de la Comunidad Autónoma correspondiente. Quiere esto decir que en el caso de que el interesado haya optado en el proceso de inscripción por una prohibición con ámbito autonómico y nacional, cuando se cancele la prohibición nacional, esta se llevará a cabo a través del proceso anteriormente descrito, quedando posteriormente vigente únicamente la prohibición autonómica con el alcance determinado en la correspondiente normativa.
20. Por lo anterior, la naturaleza no autonómica sino estatal de aquellas inscripciones que se hayan realizado en el RGIAJ (aunque hayan sido solicitadas en la Comunidad Autónoma correspondiente en aquellos casos en que sus formularios así lo permitan) debería quedar reflejada el registro de prohibidos autonómico o en una base de datos creada ad hoc, de forma que se evitara confusiones en cuanto a las posibles cancelaciones de inscripciones sobre las que es competente la DGOJ y no la Comunidad Autónoma correspondiente. Todo ello, independientemente de la posible existencia de prohibiciones autonómicas que tendrían validez una vez haya desaparecido la prohibición nacional.
21. En el ámbito técnico y en materia de **procedimiento de descarga de información** de personas inscritas en el registro de prohibiciones de la DGOJ, la solución utilizada hasta el momento, esto es la descarga manual de los datos por cada una de las unidades de juego de las CCAA, **se ha manifestado como poco operativa, ineficaz y poco eficiente**. Dado el carácter transitorio de los procedimientos anteriormente descritos, se propone descartar temporalmente la posibilidad de uso de una interconexión automatizada de sistemas, que implicaría una inversión económica ineficiente dado el carácter transitorio de la situación descrita, únicamente vigente en tanto se aprueba la definitiva aproximación normativa y técnica de interconexión de registros.
22. Para finalizar, en el ámbito de la comunicación de las solicitudes recibidas por las distintas unidades de juego autonómicas a la DGOJ, es necesario el determinar la utilización de un procedimiento común, que además de facilitar y acelerar la gestión de las solicitudes, esté

alineado con la normativa de obligado cumplimiento a partir del próximo mes de octubre de 2016 en relación al envío de documentación entre Administraciones Públicas:

- En el supuesto de que el formulario autonómico incluya la opción al interesado de solicitar la inscripción en el RGIAJ y el interesado haya optado por esta posibilidad, la información relativa a esa inscripción o cancelación en el RGIAJ se trasladará a la DGOJ **enviando el formulario digitalizado a través del Sistema de Interconexión de Registros (SIR)**, implantando por tanto soluciones abordadas por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Si, por el contrario el formulario autonómico no incluye la opción al interesado de prohibirse en el RGIAJ y el ciudadano manifestara su interés por elegir esta posibilidad, una vez se la haya proporcionado el formulario de la DGOJ, la Comunidad Autónoma correspondiente remitirá al ciudadano a cualquiera de las oficinas de registro habilitadas normativamente para dar traslado de esta documentación (que se realizará en todo caso por medios electrónicos) o bien desde las unidades de juego autonómicas remitirán el formulario del RGIAJ a través del Sistema Integrado de Registros mencionado anteriormente.

PARA DISCUSION EN GGTT CPJ 12/2016

III.1.- Resumen de la propuesta

Traslado de datos desde la DGOJ a las CCAA	No deben ser modificados por las CCAA como consecuencia de una petición directa del interesado
	En el caso de complementar las inscripciones autonómicas deberá hacerse de tal manera que la prohibición autonómica no impida la modificación de la prohibición nacional cuando desde la DGOJ así se informe.
	Se aplicarán todas las previstas en la legislación autonómica.
Certificación	No cabe certificación por parte de la unidad de juego autonómica de aquellas inscripciones realizadas por la DGOJ y comunicadas por ésta a las CCAA.
Cancelación	Solicitudes de tramitación de cancelación de inscripciones directamente recibidas en las CCAA que tuvieran que surtir efecto sobre anotaciones con origen en la DGOJ, deberían trasladarse a la misma para proceder a su cancelación, hecho que posteriormente será comunicado a las CCAA.
	Improcedencia del cobro de tasa por cancelaciones de inscripciones que tengan origen en la DGOJ.
Procedimiento de actualización por parte de las CCAA	Mantenimiento del actual sistema hasta la implementación de las medidas contempladas en el documento de aproximación normativa y técnica
Comunicación de solicitudes recibidas por las unidades de juego autonómicas a la DGOJ	
Formulario autonómico incluye opción validez nacional de la actuación	La información relativa a esa inscripción o cancelación en el RGIAJ se trasladará a la DGOJ enviando el formulario digitalizado a través del Sistema de Interconexión de Registros (SIR)
Formulario autonómico NO incluye opción validez nacional de la actuación	Remisión del formulario de la DGOJ Posibilidad de: <ul style="list-style-type: none"> • Utilización de cualquiera de las oficinas de registro habilitadas normativamente para dar traslado de esta documentación • Desde las unidades de juego autonómicas remitirán el formulario del RGIAJ a través del Sistema Integrado de Registros