

ESTUDIO COMPARADO SOBRE EL JUEGO



Prof. Dr. José Carlos de Bartolomé Cenzano
Coordinador del Área de Derecho Constitucional y Ciencia Política
Universidad Politécnica de Valencia



AJUNTAMENT DE VALÈNCIA
REGIDORIA DE SALUT I CONSUM



UPCCA
VALÈNCIA



Cendoc Bogani



VNIVERSITAT
D VALÈNCIA

ESTUDIO COMPARADO SOBRE EL JUEGO

Prof. Dr. José Carlos de Bartolomé Cenzano

Coordinador del Área de Derecho Constitucional y Ciencia Política
Universidad Politécnica de Valencia



Edita:

Servicio de Adicciones

Unidad de Prevención Comunitaria en Conductas Adictivas (UPCCA-
Valencia)

Plan Municipal de Drogodependencias y Otros Trastornos Adictivos (PMD)

Concejalía de Salud y Consumo

Ajuntament de València.

ISBN: 978-84-9089-283-1

Imprime: Martín Gráfico

Depósito Legal: V-1397-2020

ÍNDICE

1. La Unión Europea ante el juego	6
2. La situación del juego online de facto en los Estados de la Unión Europea	13
2.1. Reino Unido: el principal mercado en Europa	14
2.2. Gibraltar a la espera del “Brexit”	15
2.3. Malta y su importante papel en el juego online en Europa	15
2.4. Alemania y sus restricciones	16
2.5. Dinamarca y Suecia, dos dinámicas diferentes	16
2.6. El mercado sueco, uno de los más maduros de Europa	17
2.7. Los modelos italiano y francés	17
3. La regulación del juego en España	19
3.1. El juego, una competencia compartida sin control europeo directo	19
3.2. El control institucional: El Ministerio de Economía y Hacienda y a la Comisión Nacional del Juego	23
3.3. Aspectos formales y sustantivos de la Ley 13/2011, de 27 de mayo	23
3.4. Algunas clases de juegos definidos en la Ley nacional	24
4. Un Estudio autonómico comparado sobre la materia del juego	37
4.1. El régimen legal del Juego en España	37
4.2. Las instituciones competentes en materia de juego en España	41
4.3. La protección autonómica y municipal de los menores ante el juego: problemas de adicción, ludopatía y propuestas normativas	43
4.3.1. Comunidad Valenciana	46
4.3.2. Comunidad de Madrid	52
4.3.3. Comunidad Catalana	53
4.3.4. Comunidad Andaluza	54
4.3.5. Comunidad de Aragón	57
4.3.6. Principado de Asturias	58
4.3.7. Comunidad de Galicia	59
4.3.8. Comunidad de Castilla y León	60

4.3.9. Comunidad de Castilla- La Mancha	61
4.3.10. Comunidad de Cantabria	62
4.3.11. Comunidad de Extremadura	63
4.3.12. Comunidad de las Islas Baleares	66
4.3.13. Comunidad de Navarra	67
4.3.14. Comunidad de La Rioja	68
4.3.15. Comunidad de Murcia	69
5. Conclusiones provisionales sobre el juego en Europa, España y las Comunidades Autónomas	71
6. Bibliografía	76

PRESENTACIÓN

El juego ha estado siempre presente en la humanidad. Si nos referimos a la Antigua Grecia el juego se denominaba παιδεία y se refería a las acciones de los niños y a las «niñerías». Los griegos ya distinguían entre: paidia (παιδεία) con el sentido de frivolidad, expresiones espontáneas del juego (peleas, tumultos, bromas), y agón (ἀγών) que hacía alusión a la contienda o desafío de los juegos de competición y de lucha entre varios contrincantes, que se habían puesto previamente de acuerdo en las normas.

En el transcurso de los siglos el juego ha ido adaptándose a las necesidades y a las modas de cada periodo histórico y en cada continente o en cada país ha prevalecido una u otra forma de juego. Recordemos por ejemplo que Alfonso X “El Sabio” rey de Castilla, León y Galicia entre 1251 y 1283 ya encargó el Libro de los juegos o Libro del ajedrez, dados y tablas (en su transcripción original *Juegos diversos de “Axedrez”, dados, y tablas con sus explicaciones, ordenados por mandado del Rey don Alfonso el sabio*). Nuestra gran aportación al juego ha sido el juego de naipes y la lotería nacional. Por lo que debemos reconocer que hemos sido y somos un país donde nos gustan todos los tipos de juegos, pero especialmente en los últimos años mucho más los juegos de azar.

Lo verdaderamente importante es que el juego es un aspecto constitutivo de la vida y el desarrollo del ser humano como medio de aprendizaje de habilidades y forma de interacción con el entorno, ya que el juego es una de las actividades más frecuentes entre las personas que entraña importantes consecuencias positivas para el desarrollo tanto individual como colectivo de la ciudadanía ya que el juego nos entretiene y nos divierte, posibilita la socialización y además nos ayuda a exteriorizar las emociones.

Así, Johan Huizinga, profesor, historiador y teórico de la cultura holandesa, en su libro: “Homo ludens” de 1938 en el que analiza la importancia social y cultural del juego en el desarrollo de las personas, ya que el acto de jugar es consustancial a la cultura humana, consideraba que *“El juego, en su aspecto formal, es una acción libre ejecutada como si y sentida como situada fuera de la vida corriente, pero que a pesar de todo puede absorber por completo al jugador, sin que haya en ella ningún interés material ni se obtenga en ella provecho alguno, que se ejecuta dentro de un determinado tiempo y un*

determinado espacio, que se desarrolla en un orden sometido a reglas y que da origen a asociaciones que tienden a rodearse de misterio o a disfrazarse para destacarse del mundo habitual”.

El juego por sí mismo, tiene unas características muy sobresalientes: Es libre.

Produce placer. Implica actividad. Favorece la socialización. Es una vía de autoafirmación. Tiene una finalidad intrínseca. Es una forma de interactuar con la realidad. Constituye un elemento altamente motivador. Organiza las acciones de un modo propio y específico. Los juguetes y materiales lúdicos no son indispensables. Es algo innato y se identifica como actividad propia de la infancia. Los juegos están limitados en el tiempo y en el espacio, pero son inciertos.

Por lo que siempre se han distinguido dos tipos diferentes de conductas asociadas al juego, en función de la presencia o no de incentivos económicos directos por su realización: El juego como simple pasatiempo o entretenimiento en sí mismo, y juego con apuesta de algo, habitualmente dinero, lo que siempre ha llevado implícita, este tipo de juego, la posibilidad de arriesgar y obtener o perder alguna ganancia.

Aunque ambos tipos de juego pueden ser utilizados de forma lúdica y servir de una interesante alternativa de esparcimiento, lo cierto es que es el segundo tipo, el que implica asumir riesgos económicos con posibilidades de ganancias inmediatas, es el que ha facilitado la aparición de conductas problemáticas que se conocen como juego patológico o ludopatía.

Y es aquí, donde desearía detenerme; porque los juegos de azar, las loterías, las apuestas, etc., son considerados una diversión, un riesgo, una emoción e incluso un gozo para muchas personas. Esto es un espejismo, que se hace realidad en el transcurso del tiempo, porque en más ocasiones de las deseadas la práctica del juego se descontrola, la persona pierde su capacidad de decisión, su libertad individual y entonces entramos en la adicción al juego, en la ludopatía., que hasta el año 1975 no se empieza a estudiar como enfermedad.

La definitiva consolidación del concepto de enfermedad del juego excesivo se consigue con la inclusión en 1980, del juego patológico, por vez primera como una entidad nosológica propia y con unos criterios diagnósticos específicos en el DSM-III (Asociación Psiquiátrica Americana, 1980), donde se reconoce el juego patológico como una trastorno mental, estando incluido

en la categoría de los trastornos del control de los impulsos y definiendo al jugador patológico como un ser incapaz de resistir los impulsos de jugar y cuyo juego pone en un serio peligro los objetivos familiares, personales y vocacionales.

Por todo lo anteriormente expuesto, considero que es muy pertinente este amplio estudio comparado de la legislación sobre el juego, que nos brinda brillantemente el profesor José Carlos de Bartolomé Cenzano, a quien felicito por su excelente trabajo. En él se recopila toda la diversidad legislativa que hay en la Unión Europea en general y España en particular, con un detallado análisis de la legislación de cada Comunidad Autónoma, sobre un tema tan importante como el juego. Es fundamental que en un futuro próximo se unifiquen criterios legislativos, que se vele mucho más por la salud de las personas, muy por encima de la búsqueda de rendimiento económico. Se debe proteger más a los más vulnerables, que son los jóvenes, los menores de edad, las personas con adicción al juego, etc. Se debe regular toda la publicidad que hay en torno a las apuestas, se deben limitar los bonos de acceso, etc.

Emiliano García Domene
Concejal de Salud y Consumo
Ajuntament de València

1. LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL JUEGO

La Unión Europea y por extensión la Comisión Europea no tiene potestad material sobre el juego, tan sólo una cierta influencia a través de políticas de persuasión y de Recomendaciones. Esto sigue siendo una competencia de carácter nacional. Los servicios de juego están cubiertos por el Tratado bajo la libertad de prestación de servicios (Artículo 49) y la Tercera Directiva Contra el Blanqueo de Capitales (2005/60/EC), pero no hay legislación secundaria o de desarrollo en este campo.

A pesar de que el juego es una actividad económica, su especificidad ha provocado que se hayan excluido de regulación; quedando regulado, solo tangencialmente por normas horizontales, como el Borrador de Directiva sobre Servicios Marco y la Directiva sobre Comercio Electrónico (artículo 18.1(b), 2000/31/EC), entre otras.

Por otra parte, el TJUE se ha enfrentado a un número progresivo de casos (entre los cuales quizás el más famoso es el caso Gambelli, C-243/01) relacionados con la restricción por algunos Estados Miembro de los servicios de juego prestados desde otros Estados Miembro. El caso Gambelli continúa proyectando su sombra sobre el modo como se ha justificado la protección de los monopolios nacionales. La Comisión ha incoado procedimientos de infracción contra nueve Estados Miembro (incluyendo Francia y Alemania) por restringir el acceso a los mercados del juego desde otros Estados de la UE y promover sus propios operadores de juego nacionales.

De esta manera, el juego en Europa está dominado en gran parte por monopolios estatales respaldados por legislaciones nacionales de carácter restrictivo. El orden público es la justificación para restringir la prestación de servicios de juego en el ámbito nacional. Los objetivos más destacados suelen coincidir con: evitar que el juego sea fuente de delito o desorden, garantizar que el juego se lleve a cabo de una forma justa y abierta y proteger a los menores y otras personas vulnerables de los problemas derivados del juego.

El TJUE ha dictaminado que un Estado Miembro puede restringir el suministro transfronterizo de servicios de juego hacia su propio país, es decir, el juego es una de las áreas excepcionales en donde las reglas del Mercado Interior no funcionan en todo su esplendor.

El TJUE reconoce las limitaciones del modelo jurídico de la UE en contraste con las legislaciones federales de Australia o EEUU. La legislación de la UE no funciona de la misma forma que el acercamiento federal estadounidense por dos razones estructurales fundamentales. En primer lugar, hay solamente dos tribunales a nivel de la UE, el Tribunal de Justicia de la UE y el Tribunal de Primera Instancia, frente a un gran número de tribunales federales y tribunales de apelación federales en EEUU. En segundo lugar, resulta más difícil separar el Derecho europeo del derecho nacional, dentro de los cuales el instrumento híbrido de las Directivas de la UE no tiene equivalente en EEUU. Existe una legislación mucho más matizada y con diferencias en la UE que en EEUU.

De manera casuística se ha confirmado el derecho de los Estados Miembro a decidir por sí mismos cómo gestionar el juego legal con ciertas condiciones.

La Comisión ha tomado algunas medidas ejecutorias contra varios Estados Miembro que restringen las apuestas deportivas. Algunos operadores de apuestas deportivas se están quejando de que estos Estados Miembro permiten el juego a nivel nacional mediante loterías del Estado y de que están discriminando a los proveedores de servicios extranjeros ¹.

En algunos casos, las restricciones también se refieren a la promoción o publicidad de los servicios y la participación de otros países en el juego en el Estado Miembro en cuestión. El Tribunal de Justicia de la UE afirmó anteriormente que toda restricción que pretenda proteger objetivos de interés general, tales como la protección de los consumidores, ha de ser “coherente y sistemática” en la forma en que pretende limitar las actividades de apuestas. Un Estado Miembro no puede invocar la necesidad de restringir el acceso de sus ciudadanos a servicios de apuestas si a la vez los incita y anima a participar en loterías del Estado, juegos de azar o apuestas que beneficien las finanzas de ese Estado.

El artículo 56 del TFUE prohíbe restringir la libertad de prestar servicios a destinatarios establecidos en otros Estados miembros². En el asunto

1 <https://europeper.net/actualidad/noticias/la-jurisprudencia-europea-del-tjue-y-el-juego-online/>. Recuperado el día 12 de octubre de 2019.

2 Dice así: “En el marco de las disposiciones siguientes, quedarán prohibidas las restricciones a la libre prestación de servicios dentro de la Unión para los nacionales de los Estados miembros establecidos en un Estado miembro que no sea el del destinatario de la prestación. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, podrán extender el beneficio de las disposiciones del presente capítulo a los prestadores de servicios que sean nacionales de un tercer Estado y se hallen establecidos dentro de la Unión”.

Schindler, el TJUE confirmó por primera vez que la provisión y utilización de ofertas transfronterizas de juego constituye una actividad económica que entra en el ámbito de aplicación del Tratado. Además, el TJUE dictaminó en el asunto Gambelli que los servicios ofrecidos por medios electrónicos también entraban en dicho ámbito y que las disposiciones legales nacionales que prohíben a los operadores establecidos en un Estado miembro ofrecer servicios de juego en línea a consumidores radicados en otro Estado miembro, o inhiben la libertad de recibir y disfrutar, como destinatario, los servicios ofrecidos por un proveedor establecido en otro Estado miembro, constituyen una restricción a la libre prestación de servicios.

Las restricciones sólo son aceptables como “medidas excepcionales” que se ajusten a lo previsto expresamente en los artículos 51 y 52 del TFUE³, o cuando se justifiquen, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal, por razones imperiosas de interés general.

El Tribunal ha reconocido cierto número de razones imperiosas de interés general, como los objetivos de proteger al consumidor y prevenir el fraude y la incitación al derroche en el juego, así como la necesidad general de preservar el orden público. En cambio, la reducción de los ingresos fiscales no figura entre las razones contempladas en el artículo 52 del TFUE ni constituye un motivo imperioso de interés general. Todos los problemas de sociedad reconocidos pueden servir para justificar la necesidad de que las autoridades nacionales cuenten con un margen de apreciación suficiente a la hora de determinar las exigencias que, en términos de tipo de servicios ofrecidos en este ámbito, implica la protección de los consumidores y la preservación del orden público.

La jurisprudencia requiere, asimismo, que los servicios así prestados y las restricciones transfronterizas que puedan derivarse del enfoque regulador redunden en una verdadera reducción de las oportunidades de juego y que dichas restricciones se apliquen de manera uniforme y sistemática a todas

³ Antiguos 45 y 46 TCE, dicen así: Las disposiciones del presente capítulo no se aplicarán, en lo que respecta al Estado miembro interesado, a las actividades que, en dicho Estado, estén relacionadas, aunque sólo sea de manera ocasional, con el ejercicio del poder público.

El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, podrán excluir determinadas actividades de la aplicación de las disposiciones del presente capítulo.

Referencia indicativa: Las disposiciones del presente capítulo y las medidas adoptadas en virtud de las mismas no prejuzgarán la aplicabilidad de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que prevean un régimen especial para los extranjeros y que estén justificadas por razones de orden público, seguridad y salud públicas.

El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, adoptarán directivas para la coordinación de las mencionadas disposiciones.

las ofertas de servicios de este sector. En la medida en que las autoridades de un Estado miembro inciten y alienten a los consumidores a participar en loterías, juegos de azar y apuestas en beneficio del erario público, esas mismas autoridades no pueden justificar las restricciones alegando motivos de orden público que comportan la necesidad de reducir las oportunidades de realizar apuestas.

La Comisión Europea ya afirmó que podría ser necesario tomar medidas decisivas para evitar la distorsión del Mercado Interno. En el primer informe sobre la aplicación de la Directiva sobre Comercio Electrónico, la Comisión consideraba que la Directiva debía ampliarse para incluir el juego online⁴.

Quizás como consecuencia de este debate entre los Estados Miembros y la UE surgió “el Libro Verde sobre el juego en línea en el mercado interior” (Bruselas, 24.3.2011).

El objeto de este Libro Verde era realizar una amplia consulta pública sobre todos los retos que supone para los poderes públicos y los posibles problemas que planteaba en relación con el mercado interior y el rápido desarrollo de las ofertas de juego en línea, tanto lícitas como no autorizadas, dirigidas a los ciudadanos de la UE.

Generalizando mucho, existen en la actualidad dos modelos de marcos reguladores nacionales en el ámbito del juego: uno basado en operadores con licencia que prestan servicios dentro de un marco estrictamente regulado, y el otro basado en un monopolio sujeto a un estricto control (propiedad o no del Estado). Ambos modelos han coexistido dentro del mercado interior, dadas las posibilidades relativamente limitadas que había hasta ahora de prestar servicios de juego más allá de las fronteras nacionales.

Por otro lado, como ya se ha dicho, el mercado del juego en línea es, dentro del mercado del juego en general, el segmento que más rápido crece. Por ello, con frecuencia se ha autorizado a los monopolios a desarrollar actividades en línea y algunos Estados miembros con regímenes monopolísticos han optado gradualmente por abrir su mercado de apuestas y juego en línea.

Se debe destacar que, frente a otras formas de juego, las apuestas deportivas disfrutaban en ciertos ordenamientos nacionales de un régimen de concesión de licencias relativamente menos exigente. En resumen, el desarrollo de Internet y la expansión de los servicios de juego prestados en línea han

⁴ file:///C:/Users/TOSHIBA/Documents/JUEGO/informe-el-papel-ue-regulacion-juego.pdf.
Recuperado el 18 de octubre de 2019.

hecho que la coexistencia de los diferentes modelos reguladores nacionales resulte más difícil.

La Comisión puso así en marcha la consulta con un espíritu abierto y sin ideas preconcebidas sobre las conclusiones que posteriormente se pudieran extraer en cuanto a la necesidad de tomar medidas, a la forma que, en su caso, se adopten tales medidas y al nivel en que se decidan. Su propósito fundamental era recopilar los hechos, evaluar las posibles consecuencias y recabar los puntos de vista de todos los interesados con respecto a un fenómeno que tiene múltiples dimensiones⁵.

La consulta y las preguntas formuladas en este documento se centraban ante todo en el juego en línea y los problemas ligados a la libre circulación de los servicios (artículo 56 del TFUE), como consecuencia de la prestación transfronteriza, ampliamente desarrollada, de tales servicios. No obstante, aunque la presente consulta no giraba en torno a la libertad de establecimiento (artículo 49 del TFUE), algunas de las preguntas eran pertinentes para otros servicios de juego (prestados en establecimientos físicos).

La Comisión quería también poner de relieve que, en ausencia de una armonización en este ámbito, correspondía a cada Estado miembro determinar, con arreglo a su propia escala de valores, qué disposiciones se requerían para proteger los intereses considerados, de conformidad con el principio de subsidiariedad.

Las respuestas a ese Libro Verde dieron lugar a la Recomendación de la Comisión de 14 de julio de 2014 relativa a Principios para la Protección de los Consumidores y los Usuarios de servicios de Juego en Línea y la Prevención del Juego en Línea Entre los Menores.

Las conclusiones más importantes que se contienen en esta recomendación de la Comisión son que en ausencia de armonización a escala de la Unión, los Estados miembros son libres, en principio, para fijar los objetivos de su política en materia de juegos de azar y para definir el nivel de protección buscado con el fin de proteger la salud de los consumidores. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha dado orientaciones generales sobre la interpretación de las libertades fundamentales del mercado interior en el ámbito del juego.

⁵ Las respuestas de España a esta consulta pueden estudiarse en: file:///C:/Users/TOSHIBA/AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/IE/UI7FF1SJ/Spain_Government.pdf.
Recuperado el día 7 de octubre de 2019.

En el contexto de los marcos de los Estados miembros en los que se aborda la prevención de los problemas con el juego y la protección de los menores, los principales objetivos de interés público son la protección de los consumidores y la salud.

Se anima a los Estados miembros a ofrecer un elevado nivel de protección en toda la Unión, en particular a la luz de los riesgos asociados al juego, que incluyen el desarrollo de un tipo de trastorno relacionado con el juego u otras consecuencias sociales y personales negativas.

El objetivo de la presente Recomendación es preservar la salud de los consumidores y los usuarios y, de este modo, minimizar el posible daño económico que pueda resultar del juego compulsivo o excesivo. A tal fin, recomienda principios para asegurar un elevado nivel de protección de los consumidores, los usuarios y los menores por lo que respecta a los servicios de juego en línea. Al elaborar la presente Recomendación, la Comisión se ha basado en las buenas prácticas de los Estados miembros.

Existe un amplio catálogo de vías que contribuyen a la exposición a la publicidad relativa al juego; por ejemplo, los medios impresos, la publicidad directa por correo, los medios audiovisuales y la publicidad exterior, así como el patrocinio. Esto puede dar lugar a que grupos vulnerables, como los menores, se sientan atraídos por el juego.

Algunas personas que se inician en el juego tienen problemas, como consecuencia de su comportamiento, que llegan a afectarles a nivel personal o familiar, otras sufren graves problemas de ludopatía. Se calcula que entre el 0,1 y el 0,8 % de la población adulta en general sufre algún tipo de trastorno asociado con el juego y que entre un 0,1 y un 2,2 % adicional muestra una relación con el juego potencialmente problemática. Es necesario, pues, un enfoque preventivo que garantice que los servicios de juego en línea se ofrecen y promueven de manera socialmente responsable, en particular para asegurar que el juego siga siendo una fuente de actividades recreativas y de ocio.

Los menores están a menudo expuestos al juego cuando utilizan internet, aplicaciones móviles y medios de comunicación que exhiben publicidad sobre el juego, así como cuando entran en contacto con la publicidad exterior. Además, ven o asisten a competiciones deportivas patrocinadas por intereses de juego o que exhiben publicidad centrada en actividades de juego. Por

consiguiente, la presente Recomendación también está destinada a evitar que los menores puedan verse perjudicados o explotados por el juego.

Conviene invitar a los Estados miembros a que elaboren normas que regulen la información que los consumidores deben recibir sobre el juego en línea. Dichas normas deben servir para evitar el desarrollo de trastornos relacionados con el juego, impedir el acceso de los menores a los locales de juego y disuadir a los consumidores de recurrir a ofertas que no están permitidas y, por tanto, potencialmente perniciosas.

Se debe informar mejor a los consumidores y usuarios sobre los servicios de juego en línea que, en coherencia con el escaso Derecho de la Unión, no están permitidos por la legislación del Estado miembro en el que se utiliza el servicio de juego en línea, y tomar medidas contra tales servicios. En ese mismo contexto, los Estados miembros que no permitan un determinado servicio de juego en línea no deben permitir la comunicación comercial relativa a ese servicio.

El proceso de registro para abrir una cuenta de usuario tiene como finalidad verificar la identidad de la persona y permitir el seguimiento de su comportamiento. Es fundamental que el registro esté pensado de tal manera que evite que los consumidores renuncien al proceso de registro y acudan a sitios web de juego que no estén regulados.

Aunque el proceso de registro se ha introducido de forma diferente en los distintos Estados miembros, requiriéndose en ocasiones acciones fuera de línea o manuales en el proceso de verificación, los Estados miembros deben velar por que los datos de identificación puedan comprobarse de manera efectiva para facilitar la finalización del proceso de registro⁶.

6 <https://www.boe.es/doue/2014/214/L00038-00046.pdf>.
Recuperado el 7 de octubre de 2019

2. LA SITUACIÓN DEL JUEGO ONLINE DE FACTO EN LOS ESTADOS DE LA UNIÓN EUROPEA

El juego online representa ya una parte importante del ocio en la actualidad. Las apuestas deportivas, de casinos, de bingos o de otros juegos de azar en internet tienen muy diferentes marcos normativos, que reconocen diferentes derechos y obligaciones.

El juego online, sobre todo en las últimas décadas, se ha consolidado en España como uno de los principales negocios dentro del ocio; ello no es más que un reflejo de lo que ha ocurrido en otros países cercanos. Es consecuencia directa de la presencia de internet en casi todo lo relacionado con nuestro tiempo libre. En nuestro país, la Ley de Ordenación del Juego online en el año 2012 marca un antes y un después en el contexto regulatorio de esta actividad⁷.

La situación anterior al proceso de solicitud y resolución sobre licencias para operar online en apuestas o casinos en España por parte de la Dirección General de Ordenación del Juego (DGOJ) era la de un negocio que ya al inicio generaba millones, pero en el que las diferentes webs de juegos se organizaban con absoluta libertad sin un marco que regulara su actividad, sin tributar y sin que los usuarios tuvieran siempre garantizadas la protección de sus intereses como consumidores.

La regulación supuso una serie de garantías en las cuentas y algunas medidas para la prevención de la ludopatía. Obviamente se prohibió el uso a menores. De cualquier forma, esta forma de juego ha crecido exponencialmente. Según datos oficiales de la DGOJ, relativos al 3er trimestre de 2017, los usuarios españoles se han jugado la friolera de más de 2.400 millones de euros en juegos online.

De los 11.000 millones que la actividad movió en España en 2016, los operadores solo tuvieron una facturación real (tras descontar la cantidad destinada a premios) de apenas el 5% de esa suma. Algo que contrasta con mercados más maduros como el británico donde dicho margen está en torno al 30%. Los tipos impositivos varían y, así, en el caso de las apuestas deportivas se sitúa en el 25%.

⁷ <https://www.elconfidencialdigital.com/articulo/negocio/situacion-juego-online-Europa/20171129113642087571.html>.

Las empresas del sector en España ha presionado al para la rebaja de los tipos impositivos. Hay grandes multinacionales del juego online que aun operando y con licencia en España, tienen el grueso de sus empleados en los países donde cuentan con sus sedes sociales y fiscales (Reino Unido, Irlanda o Malta).

A pesar de todas estas consideraciones, factores tales como el número de habitantes y su nivel socioeconómico, el nivel de penetración de internet, la tradicional afición de los españoles por juegos como la lotería o juegos de azar, el interés que el deporte (y no solo el fútbol) suscita en nuestro país hacen que todos los expertos coincidan en augurar a la actividad del juego online en España un excelente futuro. La previsión se sitúa en un ritmo de crecimiento anual de entre el 25% y el 30%⁸.

2.1. Reino Unido: el principal mercado en Europa

Desde sus inicios, el británico es el mercado de juego online más importante de Europa. Fueron varias las compañías británicas las que trasladaron el mundo de las apuestas (sobre todo en fútbol y carreras de caballos) a las nuevas tecnologías. Según las encuestas, más de la mitad de los británicos apuesta al menos una vez al mes, una actividad que ya es estructural de su carácter.

La regulación sobre los casinos en Reino Unido (además de las apuestas y los otros juegos de azar) sufrió un cambio importante con la entrada en vigor en 2014 de una nueva directiva sobre juego y publicidad online que establece la fiscalidad del juego en el punto donde se consume.

El gobierno puede recaudar impuestos solo sobre la actividad desarrollada por consumidores británicos. Conviene recordar que, con anterioridad a la entrada en vigor de la ley española, una empresa británica que tuviera clientes en España debía tributar en Reino Unido (y no en España) por la actividad generada por dichos usuarios.

Para operar de manera legal en Reino Unido, las webs deben estar autorizadas por la Comisión Nacional del Juego (“Gambling Commission”) que es la responsable de otorgar las licencias.

Reino Unido es el mercado más maduro en Europa con un margen de beneficio para los operadores en torno al 30%. Reino Unido sigue marcando la pauta en el juego online y hace unos meses se convirtió en el primer país

⁸ Ibidem

europeo que reguló las “criptomonedas” (como el bitcoin) y su uso en las webs de juego⁹.

2.2. Gibraltar a la espera del “Brexit”

El Brexit, futurible que debería ser despejado en breve por la seguridad del futuro de la UE, puede constituir una oportunidad para que empresas inglesas establezcan su sede en otros Estados miembros. La posible salida del Reino Unido de la UE supone la posibilidad de atraer a España importantes compañías de juego online actualmente ubicadas en Gibraltar. Las empresas de “gaming” online en la colonia británica controlan nada menos que el 60% del juego online en el continente, generan más de 3.000 empleos directos en un territorio de apenas 34.000 habitantes y suponen (junto al sector de los servicios financieros) casi la mitad de su PIB.

Una sentencia reciente del Tribunal de Justicia de la UE obligaba a las empresas del sector con sede en el Peñón a pagar impuestos del 15% sobre las cantidades jugadas, en consonancia con el importe a pagar en Reino Unido (aún por debajo del 25% que se paga en España).

Parece ser que el papel que jugará Gibraltar en el panorama europeo del juego cambiará sustancialmente con el “Brexit”. Empresas gigantes del juego online cuentan allí con oficinas y un buen número de empleados y se plantean ya muy seriamente su salida. Las autoridades confían en que las negociaciones del “Brexit” permitan que Gibraltar pueda seguir operando dentro de la UE. Mientras tanto, otra jurisdicción clave en el escenario europeo se mantiene al acecho a la hora de atraer a empresas del Peñón¹⁰.

2.3. Malta y su importante papel en el juego online en Europa

El sector del online “gaming” combinado con los servicios financieros representa alrededor del 40% del PIB del país más pequeño de la UE. La isla mediterránea se ha hecho un nombre gracias a su capacidad de atracción de numerosas empresas europeas gracias a una situación paradisíaca desde el punto de vista fiscal (un impuesto de sociedades de apenas el 5%). Hablamos, además, de un país con una privilegiada situación geográfica, de habla inglesa gracias a su reciente pasado colonial y que, como miembro de pleno derecho de la UE, permite el libre intercambio de servicios y personas en el territorio comunitario.

⁹ <https://www.elconfidencialdigital.com/articulo/negocio/situacion-juego-online-Europa/20171129113642087571.html>, recuperado el 10 de octubre de 2018.

¹⁰ Ibidem.

Una de cada cuatro empresas de juego online registradas y con licencia en España tiene de hecho su sede social (y la mayoría de empleados) en Malta. La UE, mediante la Comisión, hace ya tiempo que controla a Malta por considerar que su actual régimen de incentivos a las empresas puede representar una forma de competencia desleal.

Malta ha reaccionado con una campaña de limpieza de imagen ante el Parlamento Europeo, vendiendo transparencia y su total adherencia a la legislación europea. Ello después de que empresas e importantes políticos malteses se hayan visto salpicados por informes como los “Papeles de Panamá o los Papeles del Paraíso”.

El futuro de Malta podría cambiar si la UE decide armonizar en Europa el impuesto de sociedades.

2.4. Alemania y sus restricciones

Alemania, por el contrario, presenta una de las regulaciones más estrictas de toda Europa. Solo las apuestas deportivas y juegos de lotería están permitidos en el territorio federal, mientras que está prohibida la organización de juegos de azar en internet como casino, póquer o bingo. En Alemania el juego online sigue suscitando recelo entre la clase política. Quince de los dieciséis “Länder” poseen una regulación común y la excepción está en *Schleswig-Holstein* con sus propias licencias a algunos de los más importantes operadores.

Recientemente, el Tribunal de Justicia de la UE se declaraba en contra de la restrictiva legislación germana con una resolución que probablemente derivará a largo plazo en una revisión del actual modelo con medidas más laxas. Pero, de ser así, se trataría de un proceso que podría durar años. Aunque conviene destacar que ninguna persona ha sido procesada jamás en Alemania por el uso de un casino online, habrá que estar atentos a la dirección que la industria seguirá en los próximos años.

2.5. Dinamarca y Suecia, dos dinámicas diferentes

Uno de los modelos que Alemania podría imitar es el modelo de su vecina Dinamarca. El país nórdico realizó una apertura de su mercado en el año 2012 con un modelo que presenta similitudes con el modelo español y que acabó con la situación de monopolio estatal.

Tras la reforma, la Ley danesa establece un modelo en el que los operadores pagan un 25% de sus beneficios brutos. La actividad de apuestas deportivas,

casino o póquer está regulada en régimen de licencias a operadores. A diferencia de España, los jugadores residentes en Dinamarca no tienen limitaciones a la hora de jugar contra jugadores de otros países o de depositar fondos en sus cuentas¹¹.

2.6. El mercado sueco, uno de los más maduros de Europa

Suecia, según se dice, es uno de los mercados de juego online más maduros en todo el continente, particularmente en su formato de casino. Y ello a pesar de su modelo de monopolio. La Comisión Europea ha advertido al gobierno sueco sobre la necesidad de cambiar a un modelo de licencias similar al de otros países comunitarios. Suecia es no solo el origen de importantes nombres de compañías del sector, que operan en otros países, sino que es en sí mismo un mercado bien asentado en segmentos como las apuestas. Con el actual sistema, se calcula que una cuarta parte de los jugadores suecos eligen a operadores extranjeros sin que los ingresos generados contribuyan a las arcas del país. El cambio regulatorio puede llegar a lo largo del próximo año.

2.7. Los modelos italiano y francés

Desde su inicio, el mundo del juego online en Italia ha constituido un objetivo para los operadores directos del sector y también para grandes sociedades bancarias con importantes intereses en el sector. Italia implantó el modelo administrativo de licencias un poco antes que España y sus efectos han sido también muy positivos. Además, se aseguró de desarrollar una normativa muy estricta sobre el posible blanqueo de capitales.

En 2016 el juego creció en Italia un 31% en apuestas deportivas y un 35% en casino. El póquer, al igual que en el resto de Europa, experimentó un significativo retroceso, mientras que otros juegos como bingo o loterías crecían en torno al 20%. Cifras que convierten a Italia en uno de los mercados más lucrativos en Europa.

En el caso de Francia, su modelo de juego online es bastante limitativo. En 2010 el regulador ARJEL comenzó a ofrecer licencias para apuestas, carreras de caballos y póquer online. Sin embargo, los casinos online siguen sin estar regulados, una medida proteccionista para la tradicional industria del casino físico en el país vecino.

11 Ibidem, recuperado el 10 de octubre de 2018. Cf. visión complementaria: "Así está el mapa del juego online en Europa", en <https://www.sectordeljuego.com/noticia.php?id=103178>. Recuperado el 7 de mayo de 2020.

Aunque la nueva legislación impulsada en 2010 abriese el mercado a los operadores extranjeros, las restricciones y limitaciones son numerosas en forma de impuestos y cantidades máximas a cobrar por los jugadores (solo del 85% de las ganancias) con impuestos del 8,5%.

Han sido varios los intentos por parte de la industria de convencer a las autoridades galas de una mayor relajación en el sector. Varios operadores se han visto obligados de hecho a dejar el mercado francés estos últimos años, por lo que parece claro que el actual modelo necesita de cambios para que la industria sea más competitiva.

3. LA REGULACIÓN DEL JUEGO EN ESPAÑA

Hoy el juego se canaliza a través de los denominados operadores del mercado del juego; y éstos, no están sujetos a una única regulación jurídica, toda vez que los Estados individuales son soberanos para imponer sus regulaciones sobre esta materia. Algunos Estados son muy escrupulosos con los requisitos requeridos para jugar y otros son mucho más laxos. Los operadores, están constituidos a su vez por empresas multinacionales con libertad para establecerse en los países más ventajosos desde un punto de vista económico.

Como se señala en el Preámbulo de la ley 3/2011, de 27 mayo, de Regulación del Juego, esta desvinculación de este tipo de actividades respecto del territorio, ha traído consigo la necesidad de iniciar un nuevo camino el de la regulación de este sector; ello para asegurar una mayor eficacia en el cumplimiento de los objetivos de tutela y protección social, sobre todo, de los menores y de otros colectivos y participantes vulnerables. También se pretende alcanzar otras finalidades como, por ejemplo, la prevención de actividades fraudulentas y de blanqueo de capitales. Una de las herramientas más importantes para alcanzar estos fines es la oferta dimensionada del juego y una regulación que pueda sujetar a autorización, así como a control público este importante sector. De cualquier forma, se trata de una normativa poco concreta y sin control vertical por parte de la UE por falta de competencias.

3.1. El juego, una competencia compartida sin control europeo directo

Se debe tener muy presente el reconocimiento pleno de las competencias en materia de juego que los Estatutos de autonomía han atribuido a las respectivas Comunidades Autónomas. Entre dichas competencias, en algunos casos, se encuentra la capacidad de dichas Comunidades para colaborar en el ejercicio de competencias estatales en relación con las actividades de juego.

Por ello, en ocasiones se trata de una competencia compartida (diversas materias con diversas intensidades). Así, se han diseñado instituciones colegiadas mixtas y procedimientos y protocolos de naturaleza asimétrica para facilitar la colaboración y evitar solapamientos entre el Estado y las

Comunidades Autónomas. En ocasiones, las leyes autonómicas se han dictado en desarrollo de la competencia exclusiva que, en materia de juego, se halla atribuida a la Comunidad Autónoma, como es el caso del País Vasco a tenor del artículo 10.35 del Estatuto de Guernica o la Comunidad Autónoma Andaluza, cuyo artículo 13. 33 de la ley 6/1981, proclama que tiene competencia exclusiva en materia de casinos, juegos y apuestas, con la única exclusión de las apuestas mutuas deportivo-benéficas. Por Real Decreto 1710/1984, de 18 julio, se transfirieron de la administración del Estado a la comunidad autónoma de Andalucía funciones y servicios en materia de casinos, juegos y apuestas, y desde la entrada en vigor de dicho Real Decreto, se vienen ejerciendo las funciones y competencias correspondientes.

El resto de Comunidades Autónomas hacen lo mismo; a través de sus Estatutos de Autonomía; atribuyen a sus comunidades, con el carácter de competencia exclusiva, las correspondientes a la regulación de los casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las apuestas mutuas deportivo-benéficas.

La Disposición Adicional 20ª de la ley 56/2007, de 28 diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información, ha pretendido controlar las actividades de juego de ámbito estatal, sobre todo las realizadas utilizando medios electrónicos, informáticos e interactivos. En dicha disposición adicional ha sido preciso establecer las competencias estatales en materia de regulación y control, así como definir un régimen de infracciones y sanciones que garantice la eficacia del marco regulatorio.

En lo que afecta a las restricciones a los servicios de telecomunicaciones, esta norma establece que en el caso de que un determinado servicio de esta naturaleza atente contra los principios que en el propio precepto se recogen, los órganos competentes para su protección adoptarán las medidas necesarias para que se pueda interrumpir su prestación o retirar los datos que los vulneran. Los principios objeto de protección son: **la salvaguarda del orden público, la investigación penal, la seguridad pública y la defensa nacional; la protección de la salud pública o de las personas físicas o jurídicas que tengan la condición de consumidores y usuarios; el respeto a la dignidad de la persona y al principio a la no discriminación por motivos de raza, sexo, religión, opinión, nacionalidad, discapacidad o cualquier otra circunstancia personal o social, y finalmente, la protección de la juventud y de la infancia.**

Como no puede ser de otra manera, se prevé que en la adopción de estas medidas se respetarán siempre las garantías y procedimientos establecidos en las leyes. Finalmente, sobre este punto de las restricciones a la prestación de servicios de la Sociedad de la Información, el artículo 8 incorpora además el principio de que sólo la autoridad judicial competente, en los casos en que la Constitución y las leyes de los respectivos derechos y libertades fundamentales así lo prevean de forma excluyente, podrán adoptar las medidas restrictivas previstas en este artículo, en tanto que garante de los derechos a la libertad de expresión, de producción y creación literaria científica y técnica, de información y de cátedra.

No obstante, la motivación de la restricción deberá resultar crucial para no generar inseguridad jurídica derivada de la gran abstracción de estas cláusulas indeterminadas. Al orden público, la salud pública, la protección de los derechos y la seguridad se refiere también como cláusulas necesitadas de motivación, la Ley 8/2014, de 1 de agosto de las Islas Baleares.

Por lo tanto esta ley es una norma de naturaleza sectorial que debe constituir una referencia importante en materia de explotación de juegos a través de medios electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos en el ámbito estatal. Además, esta norma se debe cohonestar con otras regulaciones que pueden confluir en esta materia, como la ley General de publicidad, la reciente Ley Orgánica 3/2018 de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, que adapta la legislación española al Reglamento General de Protección de Datos de la Unión Europea; la Ley 34/2002 de 11 de julio de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico (LSSI), que incorpora en nuestro ordenamiento legislativo la Directiva 2000/31/CE del Consejo y del Parlamento Europeo, en la que se regulan determinados aspectos jurídicos de los Servicios de la Sociedad de la Información, en particular los relativos al comercio electrónico., y otras muchas que, sin duda, participan de objetos, procedimientos y objetivos comunes. En la medida que las normas del Estado contienen normativa europea sustantiva y derivada, sí podemos afirmar que existe una cierta incidencia transversal del Derecho europeo en esta materia, pero siempre muy limitada.

Por lo tanto es un objetivo de la Ley nacional establecer una combinación adecuada entre una oferta dimensionada sobre la explotación de las actividades de juego y la apertura del sector a una pluralidad de operadores, que debe ser controlada para garantizar la tutela de todos los intereses

involucrados, preservando siempre el orden público y el pleno respeto a los principios que inspiran el Derecho europeo. El problema es que ya se encuentra sobredimensionado el juego en nuestro país. La tecnología ha discurrido con mucha más agilidad y fertilidad que los medios de control, tanto nacionales como autonómicos, y se ha disparado la existencia de medios electrónicos como las aplicaciones y páginas web que albergan inmensas posibilidades para la generación de espacios lúdicos virtuales sin posibilidad de un verdadero control fáctico. Las nuevas formas de publicidad tratan simplemente de redireccionar hacia estas aplicaciones virtuales que se instalan con suma facilidad en cualquier dispositivo.

La única forma de control es mediante la supervisión de los rastreos digitales de los registros. Como no se han tomado medidas concretas a tiempo, resulta preciso revisar la proporción de las potencialidades del juego, tanto en salas reales como medios virtuales, de sencillo acceso.

La mayoría de las Leyes relativas a la comunicación electrónica, publicidad y, por supuesto, las del juego contienen cláusulas de salvaguardia que habrá que ponderar y aplicar con plazos de adaptación para no atentar contra la seguridad jurídica.

Además, como ya hemos indicado, el control público es esencial para poder evitar el blanqueo de capitales, los riesgos del fraude, cualquier otra forma de criminalidad asociada al azar y, por supuesto, los efectos perniciosos del juego sobre los consumidores.

Desde este punto de vista, se mantiene con reserva y carácter exclusivo la actividad del juego de loterías de ámbito estatal, gestionado por la Sociedad Estatal de Loterías y Apuestas del Estado y la Organización Nacional de Ciegos Españoles. Estos operadores de juego ya vienen explotando tradicionalmente de forma controlada hasta el momento actual estas concretas loterías.

No obstante, tanto la Sociedad Estatal de Loterías y Apuestas del Estado como la Organización Nacional de Ciegos Españoles, que desde 1938 se ha consolidado como una institución social para la atención a las personas con discapacidad, continuarán sometidas a un estricto régimen de control público, dado el gran volumen de juego que gestiona.

3.2. El control institucional: El Ministerio de Economía y Hacienda y a la Comisión Nacional del Juego

Como instituciones fundamentales para el control de esta actividad se encomienda al Ministerio de Economía y Hacienda y a la Comisión Nacional del Juego los diversos procedimientos de autorización, así como la adopción de cualquier medida que permita el control de los operadores que participen en actividades de juego en nuestro país.

Así pues, siguiendo la reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, se debe declarar la existencia de una competencia estatal en materia de juego que debe ser ejercida por el Estado en nombre del interés general, todo ello, claro está, sin perjuicio de las competencias que en materia de juego tienen atribuidas las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía. Resulta absolutamente fundamental la coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y, para ello se crea el Consejo de Políticas del Juego, con forma de órgano colegiado, para asegurar la participación de las Comunidades Autónomas en la aplicación de los principios de la normativa del Juego y de las medidas de protección para los menores, personas dependientes y otros colectivos vulnerables.

El Consejo de Políticas del Juego es un órgano de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, también para el otorgamiento de licencias. Se establece además la obligación para las Comunidades Autónomas de emitir preceptivamente un informe sobre las solicitudes de títulos habilitantes que puedan afectar a su territorio. La instalación o apertura de locales presenciales abiertos al público o de equipos que permitan la participación de los juegos, requerirán autorización administrativa de la Comunidad Autónoma, siempre teniendo presente el dimensionamiento del juego en cada comunidad.

3.3. Aspectos formales y sustantivos de la Ley 13/2011, de 27 de mayo

La ley 13/2011, de 27 mayo, de Regulación del Juego se estructura en siete títulos en los que se distribuyen cuarenta y nueve artículos, seis Disposiciones Adicionales, nueve Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y once Disposiciones Finales.

El alcance de esta norma se extiende a cualquier actividad de organización o explotación de actividades del juego de ámbito estatal realizadas mediante medios electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos, en la que los medios presenciales tienen un mero carácter accesorio. También se regula la

importante actividad publicitaria conectada con el juego. El ámbito territorial es todo el territorio del Estado.

En las Disposiciones Generales que se contienen en el título segundo se recogen los requisitos de los juegos, así como la serie de prohibiciones objetivas y subjetivas que deben regir el ejercicio de esta actividad. Singularmente lo referente a la protección de diversos bienes jurídicos de la juventud y de la infancia, colectivos éstos muy vulnerables.

En el título tercero se recogen las previsiones sobre los títulos habilitantes. Se contienen sus diferentes clases, como por ejemplo las licencias, autorizaciones y el régimen de autorización aplicable a los operadores de juegos.

Por otro lado, el título cuarto, se dedica al control de la actividad, y aquí se regulan los requisitos técnicos mínimos susceptibles de mayor concreción mediante un posterior desarrollo reglamentario específico. Se trata de los requisitos que deben cumplir los equipos y sistemas técnicos que constituyan el principal soporte de la actividad para su homologación.

En el título quinto se recoge la denominada Administración del Juego y se establecen las competencias que corresponden al Ministerio de Economía y Hacienda y a la Comisión Nacional del Juego.

Por su parte, el título sexto va referido al régimen sancionador y en él se establece el régimen de infracciones y sanciones que se relaciona directamente con las actividades que son objeto de regulación por esta ley.

El título séptimo se dedica al régimen fiscal que se determina de acuerdo con las previsiones establecidas en la disposición adicional 20ª de la ley 56/2007, de 28 diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información y otra serie de normas sobre tasas fiscales y aspectos penales administrativos y fiscales de los juegos de suerte.

3.4. Algunas clases de juegos definidos en la Ley nacional

Parece apropiado exponer algunas de las principales definiciones que se recogen en la ley nacional sobre diversas formas de juego:

Se entiende por juego toda actividad en la que se arriesguen cantidades de dinero u objetos económicamente evaluables en cualquier forma sobre resultados futuros inciertos y dependientes en alguna medida del azar.

Las loterías, por su parte, son actividades de juego en las que se otorga premios en los casos en que el número de combinación de números o signos

expresados en el billete coinciden en todo o en parte con el determinado mediante un sorteo o evento celebrado en una fecha previamente determinada.

Se entenderá por apuesta, cualquiera que sea su modalidad, aquella actividad de juego en la que se arriesgan cantidades de dinero sobre los resultados de un acontecimiento previamente determinado cuyo desenlace es incierto y ajeno a los participantes. Se determinará la cuantía del premio que se otorga en función de las cantidades arriesgadas u otra serie de factores que se fijarán previamente en la regulación de la concreta forma de apuesta.

Una de las más habituales es la apuesta deportiva, que consiste en un concurso de pronósticos sobre el resultado de uno o varios eventos deportivos incluidos en los programas previamente establecidos una entidad organizadora, o sobre hechos o actividades deportivas que formen parte o se desarrollan en el marco de tales eventos o competiciones por el operador de juego.

Cualquier modalidad de juego no regulada se considerará prohibida; de esta manera se establece un concepto absolutamente restrictivo sobre cualquier juego inexistente o no contemplado por la norma. Esta garantía negativa nos parece interesante resaltarla, toda vez que los operadores no podrán refugiarse en ningún vacío legal a la hora de participar o proponer nuevas formas de azar no reguladas. En este sentido, y a modo de ejemplo, el art. 4 de la Ley 4/1991, de 8 de noviembre, reguladora del juego en la Comunidad Autónoma del País Vasco, sigue este imperativo y señala que se consideran prohibidos aquellos juegos que no estén incluidos en el Catálogo de Juegos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, así como aquellos que estándolo se realicen sin la oportuna autorización o en forma, lugares o por personas distintas de los que se contengan en las autorizaciones y en las correspondientes normas legales aplicables.

También quedan absolutamente prohibidos los juegos que atenten contra la dignidad de las personas o sus derechos fundamentales o recaigan sobre eventos prohibidos por la legislación vigente. De esta forma, quedarían prohibidas las apuestas realizadas sobre peleas de perros, de gallos u otras formas de maltrato animal y que son objeto de regulación punitiva en normas administrativas o de carácter penal.

Desde un enfoque subjetivo tienen prohibida la participación en los juegos:

- **Los menores de edad e incapacitados legalmente** o por resolución judicial.

-
-
- **Las personas que voluntariamente solicitasen que les sea prohibido** el acceso al juego.
 - **Los accionistas, propietarios, participantes o titulares de los operadores del juego**, así como su personal directivo, empleados y cónyuges o personas con las que convivan, ascendientes y descendientes de primer grado.
 - **Los deportistas, entrenadores otros participantes directos en el acontecimiento.**
 - **Los árbitros que ejerzan sus funciones en el evento deportivo o actividad sobre la que se realiza la apuesta.**
 - **El presidente, los consejeros y directores de la Comisión Nacional del Juego** así como a sus cónyuges o personas con las que convivan.
 - Cualesquiera otras personas que una norma pueda establecer, y en este caso no se distingue entre ley o reglamento.

En el ámbito nacional, la Comisión Nacional del Juego establecerá las medidas que deban exigirse a los operadores para proteger a los colectivos que acabamos de relacionar. También creará el Registro General de Intervenciones de Acceso al Juego y el Registro de Personas Vinculadas a Operadores de Juego, por supuesto de ámbito estatal.

Por lo que respecta a la publicidad, de conformidad con la ley 34/1988, de 11 noviembre, General de Publicidad, queda prohibida cualquier forma de publicidad, Patrocinio o promoción de los juegos de suerte envite o azar cuando se carezca de la correspondiente autorización para la realización de publicidad contenida en el título habilitante. Así pues, el título habilitante incluye actividades de juego y cualquier forma de publicidad sobre éste. Se reproduce este punto en todas las Leyes autonómicas. No se recoge más restricción que apelar a la responsabilidad en el juego.

Las políticas de juego responsable supondrán que el ejercicio de las actividades del juego deberá englobarse dentro de una política integral de responsabilidad social corporativa que deberá contemplar el juego como un fenómeno complejo donde se deberán combinar acciones preventivas, de sensibilización, intervención y control, así como de reparación de los efectos negativos producidos.

Señala la ley nacional en su artículo 8 que las acciones preventivas se dirigirán a la sensibilización, información y difusión de las buenas prácticas del juego, así como de los posibles efectos que una práctica no adecuada del

juego pueda producir. También señala que los operadores de juego deberán elaborar un plan de medidas en relación con la mitigación de los posibles efectos perjudiciales que pueda producir el juego sobre las personas, e incorporarán las reglas básicas de política del juego responsable; por ello en relación a la protección de los consumidores deberán:

- Prestar la debida atención a los grupos de riesgo
- Proporcionar al público la información necesaria para que pueda realizar una selección consciente de sus actividades de juego, promocionando actitudes de juego moderado, no compulsivo ni irresponsable.
- Informar sobre la prohibición de participar a los menores de edad o aquellas personas incluidas en el Registro General de Intervenciones de Acceso al Juego con el Registro de Personas Vinculadas a Operadores de Juego.
- No conceder préstamos ni cualquier otra modalidad de crédito a los participantes.

Por lo que se refiere al título habilitante que hemos comentado, la Comisión Nacional del Juego comunicará a los órganos autonómicos competentes el otorgamiento de los títulos habilitante que afecten a su territorio. Ya hemos visto que cualquier actividad incluida en el ámbito de esta ley estatal que se realice sin el obligatorio título habilitante, tendrá la consideración legal de prohibida y deberá hacer frente a las sanciones previstas en el título sexto de esta ley.

También hemos visto ya como el otorgamiento de las licencias generales para la explotación y comercialización de juegos la realiza la Comisión Nacional del Juego, previa siempre la oportuna convocatoria de un procedimiento que se ajustará a los principios de publicidad, concurrencia, igualdad, transparencia, objetividad y no discriminación, y que se regirá por el pliego de bases que, a propuesta de la Comisión Nacional del Juego, se ha aprobado por el titular del Ministerio de Economía y Hacienda y que se publicará en el BOE.

Las bases que rijan la convocatoria no limitarán el número de licencias que pudieran ser otorgadas, salvo que a propuesta de la Comisión Nacional del Juego se considere necesario dimensionar la oferta del juego limitando el número de operadores.

El pliego de bases del procedimiento establecerá al capital social mínimo para la participación en la licitación. Junto con la solicitud para participar en

la convocatoria el solicitante deberá presentar un plan operativo que tengan cuenta los principios del juego responsable.

También existirá una autorización para la celebración de juegos de carácter ocasional, el otorgamiento de estas autorizaciones le corresponde a la Comisión Nacional del Juego que podrá establecer la limitación en la cuantía de los premios. Por su parte, las personas que soliciten la autorización deberán satisfacer las tasas correspondientes.

Por lo que respecta a los operadores, en la ley marco se establece que la organización y explotación de las actividades relacionadas con el juego podrán ser efectuadas por personas físicas o jurídicas, entidades públicas o privadas, con nacionalidad española o de un país perteneciente al espacio económico europeo y que tengan al menos un representante permanente en España. En caso de exigencia de algún tipo de responsabilidad es conveniente que haya un representante en nuestro país.

Estas empresas deberán acreditar su solvencia técnica económica y financiera en los términos que establezca un reglamento. No podrán ser titulares de las licencias y autorizaciones, a las que nos acabamos de referir, aquellas personas físicas o jurídicas que hubieran sido condenadas por sentencia firme dentro de los cuatro años anteriores por delito contra la salud pública, de falsedad, de asociación ilícita, de contrabando, contra el patrimonio y contra el orden socioeconómico o contra la Administración Pública o la Hacienda Pública y la Seguridad Social, así como por cualquier otra infracción penal derivada de la explotación de juegos. Tampoco podrán por haber solicitado la declaración de concurso voluntario o haber sido declarados insolventes o hallarse declaradas en concurso. Tampoco podrán participar personas físicas o jurídicas o socios directivos, etc. que hayan sido sancionados mediante resolución administrativa firme por dos o más infracciones muy graves en los últimos cuatro años, siempre por incumplimiento de la normativa del juego tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas.

Tampoco podrán ser titulares de licencias las personas físicas o administradores de las sociedades mercantiles o aquellos que ostenten representación de otras personas jurídicas en los casos que puedan dar lugar a conflictos de intereses de los miembros del Gobierno o de los altos cargos de la Administración General del Estado. Tampoco los que no se hallen al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias o de

la Seguridad Social o no hubieran reintegrado subvenciones a las que no tenían derecho.

Tampoco los sancionados por resolución definitiva o por infracción muy grave de prevención de blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo y por último, tampoco las entidades participantes organizadoras de eventos deportivos sobre el que se realice las apuestas.

Los operadores deberán constituir una garantía que quedará afecta al cumplimiento de las obligaciones establecidas y especialmente al abono de los premios y a las responsabilidades que pudieran derivarse del régimen sancionador. También podrán establecerse garantías adicionales ligadas a la concesión de licencias singulares que serán siempre determinadas por la Comisión Nacional del Juego.

Una parte muy importante de esta ley marco es el artículo 15, que se dedica a los derechos y obligaciones de los participantes en los juegos. Los derechos son los siguientes:

- a) A obtener información clara y veraz sobre las reglas del juego en el que deseen participar.
- b) A cobrar los premios que les pudieran corresponder en el tiempo y forma establecidos, de conformidad con la normativa específica de cada juego.
- c) A formular ante la Comisión Nacional del Juego las reclamaciones contra las decisiones del operador que afecten a sus intereses.
- d) Al tiempo de uso correspondiente al precio de la partida de que se trate.
- e) A jugar libremente, sin coacciones o amenazas provenientes de otros jugadores o de cualquier otra tercera persona.
- f) A conocer en cualquier momento el importe que ha jugado o apostado, así como en el caso de disponer de una cuenta de usuario abierta en el operador de juego, a conocer el saldo de la misma.
- g) A identificarse de modo seguro mediante el Documento Nacional de Identidad, pasaporte o documento equivalente o mediante sistema de firma electrónica reconocida, así como a la protección de sus datos personales conforme a lo previsto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y su normativa de desarrollo.

h) A conocer en todo momento la identidad del operador de juego, especialmente en el caso de juegos telemáticos, así como a conocer, en el caso de reclamaciones o posibles infracciones, la identidad del personal que interactúe con los participantes.

i) A recibir información sobre la práctica responsable del juego.

Por lo que respecta a las obligaciones:

a) Identificarse ante los operadores de juego en los términos que reglamentariamente se establezcan.

b) Cumplir las normas y reglas que, en relación con los participantes, se establezcan en las órdenes ministeriales.

c) No alterar el normal desarrollo de los juegos.

La relación entre el participante y el operador habilitado constituye una relación de carácter privado, y por tanto, las disputas o controversias que pudieran surgir entre ellos estarán sujetas a los Juzgados y Tribunales del orden jurisdiccional civil, sin perjuicio del ejercicio de la potestad sancionadora ejercida por la Comisión Nacional del Juego dentro de las competencias reconocidas en esta Ley.

Los operadores habilitados establecerán los procedimientos adecuados para mantener la privacidad de los datos de los usuarios de conformidad con la Ley Orgánica 3/2018, complementaria. Los operadores únicamente tratarán los datos de los participantes que fueran necesarios para el adecuado desarrollo de la actividad de juego para la que hubieran sido autorizados y para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley. Los datos serán cancelados una vez cumplidas las finalidades que justificaron su tratamiento.

En todo caso, los operadores deberán informar a los usuarios acerca del tratamiento de sus datos de carácter personal y las finalidades para las que se produce el tratamiento, así como los derechos que les corresponden de conformidad con la normativa vigente en materia de protección de datos de carácter personal.

Los operadores deberán asimismo implantar sobre los ficheros y tratamientos las medidas de seguridad establecidas en la normativa vigente en materia de protección de datos y dar cumplimiento al deber de secreto así como otras garantías, impuestas por dicha normativa.

En lo que se refiere a la homologación de los sistemas técnicos de juego, ya se ha visto que estos deberán ser debidamente homologados y que dicha

competencia corresponde a la Comisión Nacional del Juego, que aprobará, dentro del marco de los criterios fijados por el Ministerio de Economía y Hacienda y el Consejo de Políticas del Juego, el procedimiento de certificación de los sistemas técnicos de juego.

La Comisión Nacional del Juego velará por la corrección de los procedimientos de certificación y homologación del material del juego. También deberá remover cualquier obstáculo que pueda distorsionar injustificadamente la competencia en el mercado. No obstante, dados los intereses complejos implicados, es difícil saber cuándo la limitación está justificada en este motivo.

Los sistemas técnicos, en todo caso, deberán preservar la confidencialidad e integridad en las comunicaciones, la identidad de los participantes, la autenticidad y cómputo de las apuestas, el control del correcto funcionamiento y el acceso a los componentes del sistema informático exclusivamente por el personal autorizado por la Comisión nacional del juego.

Los operadores habilitados deberán disponer de una unidad central de juegos para registrar las actuaciones u operaciones realizadas desde los equipos y usuarios conectados a la misma. Servirá para comprobar en todo momento, las operaciones realizadas y los participantes y sus resultados. Además, los operadores deberán asegurar la existencia de las copias de seguridad necesarias para garantizar la recuperación de los datos ante cualquier clase de incidencia. Se trata sin duda de una garantía de primer orden para poder utilizar medios probatorios en caso de disputa.

En cualquier momento la Comisión Nacional del Juego podrá realizar las conexiones informáticas pertinentes para realizar un control y seguimiento en tiempo real.

Ya se ha visto como los Registros constituyen otra garantía de primer orden en la normativa marco. El Registro General de Licencias de Juego sirve para practicar las inscripciones de carácter provisional de las empresas que participen en procedimientos de libre concurrencia de licencias generales. El Registro General de Intervenciones de Acceso al Juego sirve, por su parte, para que se inscriba la información necesaria para hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a que les sea prohibida la participación en las actividades de juego, en los casos en que sea necesaria la identificación para la participación en las mismas. También se inscribirá la información relativa a aquellas otras personas que, por resolución judicial tengan prohibido el acceso al juego o se hallen incapacitadas legalmente.

Por otra parte, ya se ha visto como también existe un Registro de Personas Vinculadas a Operadores de Juego en el que se inscribirán los datos de los accionistas, partícipes o titulares significativos de la propia empresa de juego.

La Comisión Nacional del Juego podrá concretar a través de disposiciones que pueda dictar cualquier norma contenida en la ley, ya sea autonómica o nacional, o en los reales decretos aprobados por el Gobierno o en las órdenes del Ministerio de Economía y Finanzas.

Por lo tanto la Comisión Nacional del Juego es un órgano que sirve también para concretar aquellas disposiciones normativas legales o reglamentarias que puedan contener algún tipo de vacío legal en algún aspecto concreto. La Comisión nacional del juego podrá requerir en cualquier momento informes técnicos y jurídicos oportunos para poder realizar esta función hermenéutica y de desarrollo.

No se debe olvidar que corresponde a esta institución de investigación y persecución de cualquier clase de juego ilegal, sin perjuicio de las competencias que correspondan a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, así como al servicio ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias, regulado en la ley 10/2010, de 28 abril.

Por otra parte el Consejo de Políticas del Juego se constituye como un órgano de participación y coordinación de las políticas autónomas y el Estado en materia de juego. Éste órgano estará integrado por los consejeros que desempeñan las responsabilidades en materia de juego en todas las Comunidades y Ciudades autónomas y por un número paritario de representantes de la Administración General del Estado. La presidencia del Consejo corresponderá al titular del Ministerio de Economía y Hacienda y la Secretaría permanente, al Ministerio de Economía y Hacienda. Tanto el Presidente como los demás miembros del Consejo de políticas del Juego podrán delegar sus funciones, asistencia y voto. Se trata de la institucionalización permanente de lo que podría llevarse a efecto a través de una conferencia sectorial.

Por la trascendencia y la necesidad evidente de control permanente de la materia, parece muy acertado institucionalizar un órgano “ad hoc” para una cooperación estrecha entre el Estado y las CC.AA. en materia de políticas públicas sobre el juego.

Las Comunidades Autónomas y el Estado, a través de este órgano, deberán promover actuaciones que incluyan la posibilidad de formular propuestas normativas dentro de su marco competencial para impulsar la convergencia de las distintas facetas que confluyen en el juego tales como el régimen jurídico, la fiscalidad, la publicidad, el patrocinio, y cualquier forma de garantía tanto de los operadores como de los participantes en esta materia.

Como ya se ha visto, en el título sexto de esta ley se contempla el régimen sancionador y se agrupan las infracciones en tres clases: infracciones muy graves, infracciones graves e infracciones leves.

A modo de ejemplo, entre las muy graves se contienen las actividades que se puedan celebrar sin título habilitante, aquellas actividades que puedan canalizarse a través de medios o canales de distribución no autorizados, la cesión del título habilitante sin la autorización de la Comisión Nacional del Juego, la falsedad para la obtención de licencias, el impago injustificado de premios, la manipulación de los sistemas técnicos debidamente homologados, etc.

Entre las infracciones graves, a modo de ejemplo, se contienen: el incumplimiento de las condiciones que fije el título habilitante, permitir el acceso a la actividad de juego a las personas que no tengan prohibido, la concesión de préstamos o créditos a participantes por parte de los operadores, efectuar publicidad de los juegos sin el título habilitante, el incumplimiento de los requisitos de información que se han visto en la normativa marco, cualquier clase de obstrucción a la función de inspección y control por parte de la Administración, etc.

Por último, las infracciones leves se refieren al incumplimiento de prohibiciones menores, a cualquier infracción que no esté tipificada en este capítulo como grave o muy grave, no colaborar con los inspectores o agentes de la autoridad en la comprobación del sorteo o evento, en cuya virtud se obtengan premios, no informar debidamente al público de la prohibición de participar a los menores de edad y a las personas incluidas en el Registro General de Interdicción de acceso al juego o no informar al público sobre el contenido del título habilitante del operador del juego.

En lo que atañe a las sanciones administrativas, éstas se contienen en el artículo 42 y también se escalonan en función del tipo de infracción: las calificadas como leves serán sancionadas por la Comisión Nacional del Juego con apercibimiento por escrito o multa de hasta €100,000.

Las infracciones calificadas como graves se sancionarán por la Comisión Nacional del Juego con multa de 100,000 a 1 millón de euros o suspensión de la actividad en España por un plazo máximo de seis meses.

Las infracciones calificadas como muy graves serán sancionadas por el titular del Ministerio de Economía y Hacienda, a propuesta de la Comisión Nacional del Juego con multa de 1 millón a 50 millones de euros. Además de la multa, podrá imponerse la pérdida del título habilitante, la inhabilitación para la realización de las actividades del juego por un periodo máximo de cuatro años o la clausura de los medios por los que se presten servicios de la sociedad de la información que soporten las actividades del juego.

La cuantía de las sanciones se graduará atendiendo a la naturaleza de los derechos personales afectados, al volumen de las transacciones efectuadas, a los beneficios obtenidos, al grado de intencionalidad, a la reincidencia, a los daños y perjuicios causados, y a cualquier otra circunstancia que sea relevante para determinar el grado de antijuridicidad y de culpabilidad de la actuación.

En cuanto a la prescripción, las infracciones muy graves prescribirán a los cuatro años, las graves a los dos años y las leves al año.

Las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los cuatro años, las impuestas por faltas graves a los dos años y las impuestas por faltas leves al año.

Por lo que respecta al procedimiento sancionador, este es de naturaleza administrativa con una duración de seis meses a contar desde la fecha del acuerdo de inicio. El régimen de recursos también es el propio de la legislación administrativa y el artículo 46 dispone que durante la sustanciación del procedimiento la Comisión Nacional del Juego, para garantizar el resultado del procedimiento, podrá acordar como medidas cautelares la suspensión temporal de la actividad objeto del correspondiente título habilitante o el decomiso o precinto de cualquier bien o documentación relativa al desarrollo de la actividad, objeto del correspondiente título habilitante. Ello sin perjuicio de la adopción de las medidas provisionales que constan en la ley 39/2015 de carácter general.

Por lo que respecta al régimen fiscal, este se regula en el título séptimo y lo hace de una manera genérica, describiendo el hecho imponible y estableciendo como supuestos de no sujeción, los juegos de lotería de ámbito estatal con independencia del operador, público o privado que los

organice o celebre y sujetando al Impuesto sobre Actividades de Juego cualesquiera otros juegos distintos de la lotería de ámbito estatal que sean organizados o celebrados por los operadores a que se refiere el apartado anterior. La base imponible dependerá de cada tipo de juego y los tipos de gravamen también varían según se trate de apuestas deportivas del Estado, apuestas deportivas mutuas, de contrapartida y cruzadas, rifas, concursos y otros juegos, etc.

En este aspecto debemos referirnos al Decreto Ley de 12/2019, de 9 de julio, de medidas urgentes en materia tributaria y de lucha contra el fraude fiscal (Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, núm. 7915-11.7.201). La situación actual de prórroga presupuestaria y la necesidad de adoptar medidas correctoras del fraude han propiciado que se lleven a cabo modificaciones en el ámbito de los tributos propios y de los tributos cedidos.

Este Decreto Ley contiene ocho artículos, una disposición transitoria y tres disposiciones finales. Como recuerda el propio Decreto Ley, con respecto a la limitación de las medidas que se pueden adoptar mediante esta norma con rango de Ley, el Tribunal Constitucional ha determinado que no pueden alterar el deber de los ciudadanos de contribuir al sostén de las cargas públicas, de acuerdo con la capacidad económica, según lo que establece el artículo 31.1 de la Constitución. Debemos señalar que los impuestos que en esta norma se modifican no constituyen impuestos clave o relevantes (pilar estructural o pieza básica, en palabras del Tribunal Constitucional) del sistema tributario. Por ello, su modificación no afecta ni altera de manera sustancial el deber constitucional mencionado de contribuir con esta condición. Además, no supone una modificación significativa de ninguno de sus elementos esenciales, de manera que difícilmente incide en el reparto de la carga tributaria según la capacidad económica en el conjunto del sistema tributario.

Los arts. 6, 7 y 8, así como la Disposición Transitoria Única afectan directamente a la materia del juego desde diversas perspectivas.

Según el art. art. 6, el tipo de gravamen de las apuestas se modifica. Así, los tipos tributarios aplicables en las apuestas son los siguientes:

- El tipo tributario general es del 15%.
- El tipo tributario correspondiente a las apuestas sobre acontecimientos deportivos, de competición o de otro carácter previamente determinado, y también las apuestas hípicas, es del 15%.

El art. 7 Artículo modifica el artículo 34.2 de la Ley 25/1998, de 31 de diciembre, de medidas administrativas, fiscales y de adaptación al euro, que queda redactado de la manera siguiente: “2. En el caso del juego de la plena o bingo, la tasa se devenga en el momento del suministro de cartones a la entidad titular de la autorización administrativa correspondiente o a la empresa de servicios a gestora del juego del bingo. El suministro de cartones queda condicionado a la inexistencia de deudas tributarias en concepto de esta tasa, a menos que se acredite que se ha extinguido la deuda tributaria”.

El artículo 8 afecta al régimen sancionador en materia de juego, que, como vimos se contenía en el título sexto de la Ley nacional. Se modifica la letra b del artículo 3 de la Ley 1/1991, de 27 de febrero, reguladora del régimen sancionador en materia de juego, que queda redactada de la manera siguiente: “b) Hacer actividades de juego autorizadas o explotar elementos de juego autorizados sin haber satisfecho la tasa correspondiente, utilizar esta para hacer una actividad o explotar unos elementos diferentes de los que le corresponden, o realizar la actividad del juego sin haber satisfecho el resto de tributos que la gravan.” 2. Se modifica el apartado 1 del artículo 18 de la Ley 1/1991, de 27 de febrero, que queda redactado de la manera siguiente: “1. Las empresas que hacen actividades relacionadas con el juego tienen que constituir fianzas, en los términos y con las cuantías establecidas por reglamento, que restan afectos a las responsabilidades económicas y al cumplimiento de las obligaciones que derivan del régimen sancionador establecido por esta Ley y, en general, al cumplimiento de las obligaciones derivadas en cada caso de la normativa específica. Las fianzas también responden de las deudas derivadas de la tributación sobre el juego, que las empresas tengan con la Administración tributaria de la Generalidad de Cataluña”.

Por su parte, la disposición transitoria única, se refiere a la necesaria adecuación de las fianzas depositadas, en el plazo máximo de seis meses, a su afectación a las deudas tributarias derivadas de la tributación sobre el juego contraídas con la administración tributaria de la Generalidad de Cataluña. Esta adecuación se tiene que efectuar mediante la sustitución de la fianza ya constituida por una nueva. La falta de adecuación de las fianzas será causa de cancelación de la inscripción en el registro de empresas de juego.

4. UN ESTUDIO AUTONÓMICO COMPARADO SOBRE LA MATERIA DEL JUEGO

4.1. El régimen legal del Juego en España

En general, los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades autónomas la plenitud de la función legislativa en materia de Casinos, Juegos y Apuestas, con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas, que suelen requerir de otro título competencial para habilitar la actuación legislativa en esta materia.

El ejercicio de dichas competencias por parte de las Comunidades Autónomas es trascendente sobre un sector como es el del juego, que tiene una elevada relevancia tanto desde un punto de vista económico como social, por los variados peligros que encierra, en las diversas autonomías.

Es importante el establecimiento de un marco normativo con rango de Ley que, al mismo tiempo, proporcione tanto a potenciales usuarios como a los empresarios del sector una mayor seguridad jurídica, y permita a los gobiernos autonómicos establecer las líneas básicas de la política en materia de juego, que deben ser homogéneas en todo el territorio nacional para no atentar contra los principios de igualdad y solidaridad territoriales.

En lo que atañe a la oportunidad de estas nuevas normas sectoriales y específicas, vienen ampliamente justificada por la absoluta obsolescencia de la normativa estatal en la materia: el Decreto-ley 16/1977, de 25 de febrero, por el que se regularon los aspectos penales, administrativos y fiscales de los juegos de suerte, envite o azar y apuestas y la Ley 34/1987, de 26 de diciembre, de potestad sancionadora de la Administración Pública en materia de juegos de suerte, envite o azar; que con carácter supletorio se venía aplicando hasta el momento en ausencia de normativa propia y que atendían a una realidad socio-económica desfasada y muy distinta a la actual.

En general, las distintas Leyes autonómicas atribuyen a los gobiernos de las Comunidades Autónomas las competencias sobre la regulación de la de publicidad del juego, la planificación de los juegos y las apuestas en su territorio, la autorización para la instalación de Casinos de Juego, los Registros del Juego, la aprobación de los reglamentos técnicos de desarrollo

de los Juegos, como los relativos a las apuestas hípcas allí donde existen los hipódromos, aprobación de los reglamentos de los juegos colectivos de dinero y azar.

También se suele reconocer a la consejería autonómica competente en la materia de juego, la regulación del régimen de fianzas, la concesión de las autorizaciones necesarias, la ordenación de la inspección de los juegos y apuestas, la homologación de las características técnicas de los materiales e instrumentos de juego, la aprobación y desarrollo de las clases de premios y los requisitos de los sistemas técnicos.

Se trata de que los gobiernos autonómicos, respeten el marco básico establecido por la Ley nacional y asuman el control nuclear del juego en sus respectivos territorios. En el otorgamiento de licencias, el carácter local debería haber servido para no sobredimensionar el juego en los ámbitos autonómicos. Sin embargo, la carencia de una normativa europea marco, unida a la falta de concreción de la Ley nacional, deja un amplio margen para la regulación y el control autonómico que puede llegar poner en riesgo la igualdad territorial del art. 139 y la propia solidaridad territorial por los desequilibrios económicos que podrían generar los ingresos públicos derivados del juego. Resulta ya muy significativo el enfoque economicista de partida del legislador nacional, despreciando una gama importante de peligros potenciales y situando como administración fundamental al Ministerio de Economía y Hacienda. A nuestro juicio, la materia del juego debería depender del Ministerio responsable de los asuntos sociales; sin perjuicio de mantener una cooperación muy estrecha con otros Ministerios por la transversalidad de la competencia.

De hecho las advertencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, como ya vimos, acepta restricciones a la libertad de establecimiento y a la libertad de prestación de servicios en virtud de objetivos de interés general, cuando esas restricciones son proporcionadas y no discriminatorias. Ya hemos visto cómo al tratarse de una actividad económica no armonizada, corresponde a cada Estado probar esta razón. Habitualmente, suelen esgrimir motivos de defensa de los consumidores con problemas de adicción al juego y/o la prevención del fraude en eventos deportivos, que podrían verse alterados por las cantidades de dinero que se mueven en las casas de apuestas.

De todas formas, si un Estado incita a la participación en loterías, apuestas y juegos de azar con el fin de obtener beneficios, hecho que sucede con mucha habitualidad, dicho Estado no podrá invocar el mantenimiento del

orden público para justificar medidas restrictivas. Esto debe ser muy tenido en cuenta por las legislaciones autonómicas, toda vez que a pesar de tratarse de una actividad específica, no deja de ser una actividad dentro de las reglas del libre mercado y libre competencia (con fuertes implicaciones sociales).

En general, otras clases de juegos como la explotación e instalación de máquinas recreativas y la celebración de rifas, tómbolas y combinaciones aleatorias, únicamente se suelen comunicar a la Consejería competente en materia de juego en los términos que reglamentariamente se establece. Suelen tener la consideración de juegos menores. Ello también nos parece un error, toda vez que el carácter de juego menor se refiere al volumen de recursos económicos que mueve y no a las patologías que puede llegar a generar. Esta clase de máquinas recreativas que ha decrecido en establecimientos de hostelería, a nuestro juicio, deberían establecerse únicamente dentro de locales de juego, con distancias bien regladas respecto de centros docentes y con licencia, como cualquier otra clase de juego que pueda generar ludopatía.

Por poner un ejemplo de la regulación precaria actual en algunas Comunidades Autónomas, en el art. 16 de la Ley 4/1991, de 8 de noviembre, reguladora del juego en la Comunidad Autónoma del País Vasco, se establece que en los locales e instalaciones de hostelería, en salas de fiestas, de baile y discotecas se podrá instalar un máximo de tres máquinas de juego, con las siguientes especificidades:

- Una máquina de tipo B.
- Dos máquinas de tipo AR o recreativas de redención.
- Indistintamente, una máquina auxiliar de apuestas, boletos o de combinaciones aleatorias.

La instalación en dichos establecimientos de cualquier tipo de máquina o equipo destinado a la comercialización, práctica o explotación de juegos solo procederá previa autorización de la dirección competente en materia de juego, siempre que cumpla los requisitos previstos en el apartado anterior y la planificación prevista en el artículo 4 de esta ley, que simplemente habla de no fomentar las actividades monopolísticas y el hábito entre los jóvenes.

En dichos establecimientos deberá constar públicamente la prohibición de utilización de las máquinas tipo B y de las máquinas auxiliares de apuestas, boletos o combinaciones aleatorias a las personas menores de edad.

Las autorizaciones, como actos administrativos que son, pueden ser revocadas y dejadas sin efecto cuando durante su período de vigencia se pierda todas o alguna de las condiciones que determinaron su otorgamiento (cláusula “*rebus sic stantibus*”), sin perjuicio de las sanciones a que hubiera lugar, cuando concurren las causas establecidas en la Ley.

La publicidad y promoción de las actividades de juegos y apuestas así como de las empresas y establecimientos de juego estarán permitidos a las empresas autorizadas y por ello no requerirá autorización administrativa previa.

Debemos recordar que bien podría utilizarse la declaración de lesividad de actos anulables, regulada en el art. 107 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Según este precepto, Las Administraciones Públicas podrán impugnar ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo los actos favorables para los interesados que sean anulables, previa su declaración de lesividad para el interés público. En estos casos, parece evidente la conculcación de importantes bienes y derechos que bien se integran en ese concepto genérico de interés público, ya que hablamos de la salud y de grave riesgo para otros bienes y derechos que se encuentran en ese concepto legal de interés superior del menor.

Ahora bien, la declaración de lesividad no podrá adoptarse una vez transcurridos cuatro años desde que se dictó el acto administrativo y exigirá la previa audiencia de cuantos aparezcan como interesados en el mismo.

Sin perjuicio de su examen como presupuesto procesal de admisibilidad de la acción en el proceso judicial correspondiente, la declaración de lesividad no será susceptible de recurso, si bien podrá notificarse a los interesados a los meros efectos informativos.

Según este precepto, si el acto proviniera de la Administración General del Estado o de las Comunidades Autónomas, la declaración de lesividad se adoptará por el órgano de cada Administración competente en la materia.

Por otra parte, si el acto proviniera de las entidades que integran la Administración Local, la declaración de lesividad se adoptará por el Pleno de la Corporación o, en defecto de éste, por el órgano colegiado superior de la entidad.

4.2. Las instituciones competentes en materia de juego en España

Según los arts. 19 y ss. de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de Regulación del Juego, los protagonistas principales en el ámbito nacional son el Ministerio de Economía y Hacienda para establecer la reglamentación básica de cada juego, aprobar los pliegos de bases de los procedimientos de libre concurrencia y elaborar y modificar las normas en materia de juego que se consideren necesarias legalmente y la Comisión Nacional del Juego con competencias regulatorias, de vigilancia y resolutorias, que pondrán fin a la vía administrativa, dichas competencias esenciales ya las hemos visto “ut supra”.

En el art. 34 de esta misma norma se recoge El Consejo de Políticas del Juego para la participación y coordinación de las Comunidades Autónomas y el Estado en materia de juego. Esta institución estará integrada por los consejeros que desempeñen las responsabilidades en materia de juego de todas las Comunidades y Ciudades Autónomas y por un número paritario de representantes de la Administración General del Estado.

Las Comunidades Autónomas y el Estado, mediante el Consejo de Políticas del Juego, promoverán 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.

Merece destacarse además los registros del sector del juego, contenidos en el art. 22 de esta norma. La Comisión Nacional del Juego constituirá, bajo su dependencia y control importantes Registros de ámbito estatal, como por ejemplo:

- El Registro General de Licencias de Juego, en el que se practicarán las inscripciones de carácter provisional de las empresas que participen en los procedimientos de libre concurrencia de licencias generales, así como las inscripciones de carácter definitivo de las entidades que hayan obtenido una licencia para desarrollar la actividad de juego. Servirá sobre todo para intentar no sobredimensionar los operadores de juego. Ahora se pretende añadir requisitos como la separación de los centros docentes o terapéuticos y restringir el número de operadores. Estos registros serán de gran utilidad para ello.

-
-
- Un registro con finalidad absolutamente terapéutica será el General de Interdicciones de Acceso al Juego, en el que se inscribirá la información necesaria para hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a que les sea prohibida la participación en las actividades de juego. Asimismo, se inscribirá la información relativa a aquellas otras personas que, por resolución judicial tengan prohibido el acceso al juego o se hallen incapacitadas legalmente. La información de este registro se facilitará a los operadores de juego con la finalidad de impedir el acceso al juego de las personas inscritas en el mismo. Reglamentariamente se establecerá el procedimiento para coordinar la comunicación de datos entre los Registros de Interdicción de Acceso al Juego de las distintas Comunidades Autónomas y el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego.
 - Un registro esencial para la transparencia y evitar el fraude en cualquier juego, el Registro de Personas Vinculadas a Operadores de Juego, en el que se relacionarán los datos de los accionistas, partícipes o titulares significativos de la propia empresa de juego, su personal directivo y empleados directamente involucrados en el desarrollo de los juegos, así como sus cónyuges o personas con las que convivan, ascendientes y descendientes en primer grado. Quizás podían haber ampliado algo más el vínculo por consanguinidad, al segundo o tercer grado. Con la cantidad de operadores que hay en la actualidad, esta garantía no repercutiría negativamente limitando las posibilidades de jugar a nadie.

El tratamiento de los datos de carácter personal en los ficheros y registros que acabamos de ver, no requerirá del consentimiento de sus titulares. Reglamentariamente se determinará el contenido concreto de los registros a los que se refiere el presente artículo. Los registros no incluirán más datos que los estrictamente necesarios para el cumplimiento de las finalidades previstas para los mismos en esta Ley.

Por otra parte, el contenido de los registros no presenta carácter público, quedando limitada la comunicación de los datos contenidos en los mismos, única y exclusivamente, a las finalidades previstas en la Ley nacional. Para mejorar el control y la efectividad de estos registros, se deberán interconectar los registros de juego y el intercambio de datos e información tributaria, con pleno respeto a la normativa reguladora de la protección de datos de carácter personal.

4.3. La protección autonómica y municipal de los menores ante el juego: problemas de adicción, ludopatía y propuestas normativas

Como marco general de protección de los consumidores y políticas de juego responsable, se debe partir del art. 8 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego. Según este precepto, las políticas de juego responsable suponen que el ejercicio de las actividades de juego se abordará desde una política integral de responsabilidad social corporativa que contemple el juego como un fenómeno complejo donde se han de combinar acciones preventivas, de sensibilización, intervención y de control, así como de reparación de los efectos negativos producidos.

Las acciones preventivas se deberán dirigir a la sensibilización, información y difusión de las buenas prácticas del juego, así como de los posibles efectos que una práctica no adecuada del juego puede producir. Desde esta perspectiva los propios operadores de juego deberán elaborar un plan de medidas en relación con la mitigación de los posibles efectos perjudiciales que pueda producir el juego sobre las personas e incorporarán las reglas básicas de política del juego responsable¹².

Por lo que se refiere a la protección de los consumidores parece fundamental para esta ley:

- a) Prestar la debida atención a los grupos en riesgo.
- b) Proporcionar al público la información necesaria para que pueda hacer una selección consciente de sus actividades de juego, promocionando actitudes de juego moderado, no compulsivo y responsable.
- c) Informar de acuerdo con la naturaleza y medios utilizados en cada juego de la prohibición de participar a los menores de edad o a las personas incluidas en el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego o en el Registro de Personas Vinculadas a Operadores de Juego.

12 Como ejemplo de planificación recogemos los criterios que se contienen en el art 4 de la Ley 4/1991, de 8 de noviembre, reguladora del juego en la Comunidad Autónoma del País Vasco:

Artículo 4.– Criterios de planificación del juego

1.– Corresponderá asimismo al Consejo de Gobierno aprobar la planificación de los juegos, con arreglo a los siguientes criterios:

- 1) Impedir actividades monopolísticas y oligopolísticas.
- 2) Considerar las repercusiones económicas y tributarias derivadas de la actividad de juego.
- 3) No fomentar su hábito, en particular en relación con los menores de edad y, en general, con aquellas personas que tengan reducidas sus capacidades volitivas, así como reducir sus efectos negativos.

2. – La planificación comprenderá a todos los locales donde se puedan desarrollar juegos y apuestas de conformidad con esta ley, con independencia de su titularidad pública o privada.

Como ya vimos, este precepto nos recuerda que los operadores no podrán conceder préstamos ni cualquier otra modalidad de crédito o asistencia financiera a los participantes.

Como puede apreciarse, en un primer acercamiento de la normativa de referencia nacional, sólo se puede apreciar el recurso a las cláusulas difusas e indeterminadas. No se regula cómo detectar las necesidades de los grupos de riesgo, cómo dispensar esa atención desde concretas obligaciones transversales de los poderes públicos (gobiernos autonómicos en el ámbito autonómico). Por lo que respecta a esa necesaria información, lo único que se suele contener en los anuncios sobre juegos, como las apuestas deportivas, es una llamada de atención hacia el juego responsable. Las deficiencias del cumplimiento de este precepto derivan de la nula concreción de la Ley que constituye la principal referencia de las Comunidades autonómicas.

Esta falta de concreción se ha contagiado al ámbito autonómico, en el cual, como veremos, se ha tendido a reproducir con pocas garantías específicas la difusa regulación nacional.

El artículo 5 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil dispone que las Administraciones Públicas velarán porque los medios de comunicación en sus mensajes dirigidos a menores promuevan los valores de igualdad, solidaridad, diversidad y respeto a los demás, eviten imágenes de violencia, explotación en las relaciones interpersonales, o que reflejen un trato degradante o sexista, o un trato discriminatorio hacia las personas con discapacidad.

En el ámbito de la autorregulación, las autoridades y organismos competentes impulsarán entre los medios de comunicación, la generación y supervisión del cumplimiento de códigos de conducta destinados a salvaguardar la promoción de los valores anteriormente descritos, limitando el acceso a imágenes y contenidos digitales lesivos para los menores, a tenor de lo contemplado en los códigos de autorregulación de contenidos aprobados. Se garantizará la accesibilidad, con los ajustes razonables precisos, de dichos materiales y servicios, incluidos los de tipo tecnológico, para los menores con discapacidad. Los poderes públicos y los prestadores fomentarán el disfrute pleno de la comunicación audiovisual para los menores con discapacidad y el uso de buenas prácticas que evite cualquier discriminación o repercusión negativa hacia dichas personas.

Para garantizar que la publicidad o mensajes dirigidos a menores o emitidos en la programación dirigida a éstos, no les perjudique moral o físicamente, podrá ser regulada por normas especiales.

Sin perjuicio de otros sujetos legitimados, corresponde en todo caso al Ministerio Fiscal y a las Administraciones públicas competentes en materia de protección de menores el ejercicio de las acciones de cese y rectificación de publicidad ilícita.

Las disposiciones acerca de la publicidad ilícita contenidas en la legislación general sobre publicidad serán aplicables a la publicidad de las actividades de juegos y apuestas así como de las empresas y establecimientos autorizados. Por su parte, la publicidad y promoción deberán respetar, en todo caso, la normativa sobre protección de menores.

No obstante, en el artículo 7 de la Ley (nacional) 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, modificada por última vez el día 4 de julio de 2018, relativo a la publicidad, patrocinio y promoción de las actividades de juego; se dispone que de conformidad con la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, queda prohibida la publicidad, patrocinio o promoción, bajo cualquier forma, de los juegos de suerte, envite o azar y la publicidad o promoción de los operadores de juego, cuando se carezca de la correspondiente autorización para la realización de publicidad contenida en el título habilitante.

También señala que el operador de juego deberá contar con el correspondiente título habilitante en el que se le autorice para el desarrollo de actividades de juego a través de programas emitidos en medios audiovisuales o publicados en medios de comunicación o páginas web, incluidas aquellas actividades de juego en las que el medio para acceder a un premio consista en la utilización de servicios de tarificación adicional prestados a través de llamadas telefónicas o basadas en el envío de mensajes.

Finalmente, este mismo precepto establece que reglamentariamente se establecerán las condiciones que se incluirán en los respectivos títulos habilitantes de la autorización de la actividad publicitaria y sus límites. De esta forma viene a deslegalizarse un ámbito material de protección fundamental y garantía como lo es los requisitos necesarios para la concesión de la autorización administrativa para la realización de la actividad publicitaria, así como sus límites.

Con esta degradación normativa se deja en manos de los respectivos gobiernos autonómicos (mediante mero reglamento) la ponderación de los requisitos y límites de la publicidad del juego. El coste de este error legislativo puede ser grande, toda vez que los criterios de ponderación pueden variar sustancialmente, primando los importantes ingresos que puede generar el sector, sobre las garantías de protección que deben inspirar esta actividad.

Afortunadamente, el artículo 11, apartado 1 “in fine” de la Ley Orgánica 1/96, recuerda que Las Administraciones Públicas deberán tener en cuenta las necesidades de los menores al ejercer sus competencias, especialmente en materia de control sobre productos alimenticios, consumo, vivienda, educación, sanidad, servicios sociales, cultura, deporte, espectáculos, medios de comunicación, transportes, tiempo libre, juego, espacios libres y nuevas tecnologías (Tics).

Las Administraciones Públicas tendrán particularmente en consideración la adecuada regulación y supervisión de aquellos espacios, centros y servicios en los que permanezcan habitualmente menores, en lo que se refiere a sus condiciones físico-ambientales, higiénico-sanitarias, de accesibilidad y diseño universal y de recursos humanos, así como a sus proyectos educativos inclusivos, a la participación de los menores y a las demás condiciones que contribuyan a asegurar sus derechos.

Este mandato, del legislador orgánico, directo a las Administraciones Públicas supone una obligación continua de control de los espacios físicos que frecuentan los menores y, sobre todo, de las condiciones óptimas para su desarrollo integral y el aseguramiento de sus derechos.

4.3.1. Comunidad Valenciana

En la Comunidad Valenciana, los enfermos de ludopatía y los menores de edad tendrán vetado el acceso a los locales de juego o casas de apuestas. Sobre estos dos colectivos va a poner el foco principalmente el Gobierno valenciano con la nueva Ley del Juego, cuyo anteproyecto está en proceso de aprobación inicialmente en el pleno del Consell.

La norma incluye novedades como la implantación de un control de acceso para impedir la entrada de menores y personas con problemas de ludopatía, así como un incremento de las sanciones e inversiones públicas para financiar programas de lucha y prevención de la ludopatía. Ello supone abogar por políticas sociales que deben prever atenciones concretas de prevención y cura de la ludopatía.

Esta ley decayó al final de la pasada legislatura, con el adelanto electoral, al no disponer Les Corts de tiempo suficiente para su tramitación. Sin embargo, el anteproyecto ya llevaba en proyecto desde 2017, con muy variados informes emitidos por diferentes organismos y entidades, como asociaciones, sindicatos, departamentos del Consell, Comité Económico y Social (CES) o Consejo Jurídico Consultivo (CJC).

La gran proliferación de casas de apuestas y locales de juego ha provocado preocupación por su impacto negativo en forma de adicciones, sobre todo de los más jóvenes.

En él no se contempla inicialmente la distancia mínima que deberán guardar los establecimientos de juego con los centros educativos, una medida que se ha pensado como muy importante para la protección de los menores. Será en el trámite parlamentario cuando los grupos políticos tendrán que ponerse de acuerdo en este punto.

La actual Ley del Juego de la Comunitat Valenciana data de abril de 1988, por lo que, más de tres décadas después, ha quedado desfasada, tanto por la evolución del propio sector como por los avances tecnológicos aplicados al juego y a las apuestas deportivas.

Se ha presentado una iniciativa en Les Corts para que la Cámara inste al Consell a pedir al Gobierno central la eliminación de la publicidad sobre el juego que aparece en los medios de comunicación y en los espacios públicos.

La preocupación social ante la expansión del juego en nuestro país es cada vez mayor. Los anuncios publicitarios constantes y tremendamente agresivos tanto en los medios de comunicación como en los espacios públicos; la proliferación de casas de apuestas por todas partes, algunas incluso situadas al lado de colegios; y, sobre todo, la introducción del juego online, que permite apostar desde cualquier lugar y a cualquier hora sin ningún tipo de limitación, son aspectos que preocupan y mucho a la ciudadanía, que ve cómo cada vez más personas de su entorno más próximo caen en las garras del mundo de las apuestas.

Por otro lado, «las adicciones al juego, como cualquier adicción, comportan una evolución clínica. Sin embargo, la conducta adictiva al juego tiene la particularidad de desarrollarse dentro de la legalidad en medios sociales y de ocio. El acceso y la primera toma de contacto resulta muy sencilla, y el

inicio suele ser experimental o accidental, con una evolución que dependerá de factores como la personalidad de cada individuo»¹³ .

El Ayuntamiento de Valencia, por su parte, quiere complementar la futura normativa autonómica desde su ámbito de competencias para poner freno a la propagación de salas de apuestas y de juego. La intención del Consistorio pasa por limitar de alguna forma la concesión de licencias a estos locales mediante algún tipo de moratoria similar a la que se utilizó en el caso de los apartamentos turísticos en Ciutat Vella.

A este respecto nos parece necesario reflejar literalmente el art. 40 de la Ley Valenciana 26/2018, de 21 de diciembre, de Derechos y Garantías de la Infancia y la Adolescencia, dice así:

“Artículo 40. Protección frente al consumo de alcohol, tabaco, drogas, juegos de azar y otras conductas adictivas.

1. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a ser protegidos frente a conductas que puedan generar adicción, como las que se derivan del juego de azar y apuestas, del mal uso de las tecnologías de la comunicación e información y del consumo de bebidas alcohólicas, tabaco, drogas, sustancias estupefacientes y psicotrópicas.

2. Las campañas y acciones públicas de información y concienciación se realizarán en formatos inclusivos, accesibles y comprensibles.

3. Las administraciones públicas promoverán y garantizarán la adopción de medidas de promoción de la salud, prevención, diagnóstico precoz y tratamiento integral en relación al consumo infantil y adolescente de alcohol, tabaco, drogas y otras conductas adictivas.

4. Para garantizar que las acciones de prevención de las administraciones públicas abarquen a la totalidad de la población menor de edad de la Comunitat Valenciana, en las bases reguladoras de las subvenciones destinadas a estas acciones se tendrán en cuenta criterios de equidad territorial y en cuanto al peso relativo de esta en el conjunto de la población.

5. Las autoridades públicas garantizarán, en el ejercicio de sus competencias, el cumplimiento de la prohibición de participar en juegos y apuestas que establece la legislación del juego de la Comunitat Valenciana para las personas menores de dieciocho años.

13 <https://www.20minutos.es/noticia/4029395/0/la-nueva-ley-valenciana-del-juego-vetara-a-menores-y-ludopatas-en-los-locales/>

Recuperado el 27 de Octubre de 2019.

6. Los proveedores de servicios de apuestas en línea, de telefonía e Internet, los establecimientos abiertos al público en los que se facilite el acceso a estos servicios, así como quienes regenten establecimientos públicos de hostelería y similares en los que se haya autorizado la instalación de máquinas de juego de tipo B o recreativas con premio o de juego de apuestas, habrán de adoptar las medidas previstas en la normativa sobre juego y sobre espectáculos, actividades recreativas y establecimientos públicos, para garantizar que las personas menores de dieciocho años no utilizan ninguna de estas máquinas o servicios.

7. Los recursos y servicios asistenciales que atiendan a los niños, niñas y adolescentes que presenten problemas en materia de drogodependencias y otros trastornos adictivos deben garantizar que las intervenciones terapéuticas se ajusten al perfil y características de las personas menores de edad, con enfoque en los factores psicosociales, especialmente en aquellas personas menores de edad que presentan problemas de salud mental.

Además, este precepto se encuentra dentro del Capítulo Sexto de esta Ley de la Comunidad Valenciana 26/2018, de 21 de diciembre, de Derechos y Garantías de la Infancia y la Adolescencia, que pretende desarrollar el derecho a la salud, que adquiere una dimensión especial, y sin duda mucho más alta, que la reflejada dentro del texto constitucional, en el art. 43, como mero principio rector de la política social y económica. A ello obliga el interés superior del menor como criterio o garantía especial para el correcto desarrollo integral del menor (art. 2 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil)¹⁴.

14 Artículo 2. Interés superior del menor.

1. Todo menor tiene derecho a que su interés superior sea valorado y considerado como primordial en todas las acciones y decisiones que le conciernan, tanto en el ámbito público como privado. En la aplicación de la presente ley y demás normas que le afecten, así como en las medidas concernientes a los menores que adopten las instituciones, públicas o privadas, los Tribunales, o los órganos legislativos primará el interés superior de los mismos sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir.

Las limitaciones a la capacidad de obrar de los menores se interpretarán de forma restrictiva y, en todo caso, siempre en el interés superior del menor.

2. A efectos de la interpretación y aplicación en cada caso del interés superior del menor, se tendrán en cuenta los siguientes criterios generales, sin perjuicio de los establecidos en la legislación específica aplicable, así como de aquellos otros que puedan estimarse adecuados atendiendo a las circunstancias concretas del supuesto:

a) La protección del derecho a la vida, supervivencia y desarrollo del menor y la satisfacción de sus necesidades básicas, tanto materiales, físicas y educativas como emocionales y afectivas.

-
-
- b) La consideración de los deseos, sentimientos y opiniones del menor, así como su derecho a participar progresivamente, en función de su edad, madurez, desarrollo y evolución personal, en el proceso de determinación de su interés superior.
- c) La conveniencia de que su vida y desarrollo tenga lugar en un entorno familiar adecuado y libre de violencia. Se priorizará la permanencia en su familia de origen y se preservará el mantenimiento de sus relaciones familiares, siempre que sea posible y positivo para el menor. En caso de acordarse una medida de protección, se priorizará el acogimiento familiar frente al residencial. Cuando el menor hubiera sido separado de su núcleo familiar, se valorarán las posibilidades y conveniencia de su retorno, teniendo en cuenta la evolución de la familia desde que se adoptó la medida protectora y primando siempre el interés y las necesidades del menor sobre las de la familia.
- d) La preservación de la identidad, cultura, religión, convicciones, orientación e identidad sexual o idioma del menor, así como la no discriminación del mismo por éstas o cualesquiera otras condiciones, incluida la discapacidad, garantizando el desarrollo armónico de su personalidad.

3. Estos criterios se ponderarán teniendo en cuenta los siguientes elementos generales:

- a) La edad y madurez del menor.
- b) La necesidad de garantizar su igualdad y no discriminación por su especial vulnerabilidad, ya sea por la carencia de entorno familiar, sufrir maltrato, su discapacidad, su orientación e identidad sexual, su condición de refugiado, solicitante de asilo o protección subsidiaria, su pertenencia a una minoría étnica, o cualquier otra característica o circunstancia relevante.
- c) El irreversible efecto del transcurso del tiempo en su desarrollo.
- d) La necesidad de estabilidad de las soluciones que se adopten para promover la efectiva integración y desarrollo del menor en la sociedad, así como de minimizar los riesgos que cualquier cambio de situación material o emocional pueda ocasionar en su personalidad y desarrollo futuro.
- e) La preparación del tránsito a la edad adulta e independiente, de acuerdo con sus capacidades y circunstancias personales.
- f) Aquellos otros elementos de ponderación que, en el supuesto concreto, sean considerados pertinentes y respeten los derechos de los menores.

Los anteriores elementos deberán ser valorados conjuntamente, conforme a los principios de necesidad y proporcionalidad, de forma que la medida que se adopte en el interés superior del menor no restrinja o limite más derechos que los que ampara.

4. En caso de concurrir cualquier otro interés legítimo junto al interés superior del menor deberán priorizarse las medidas que, respondiendo a este interés, respeten también los otros intereses legítimos presentes.

En caso de que no puedan respetarse todos los intereses legítimos concurrentes, deberá primar el interés superior del menor sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir.

Las decisiones y medidas adoptadas en interés superior del menor deberán valorar en todo caso los derechos fundamentales de otras personas que pudieran verse afectados.

5. Toda medida en el interés superior del menor deberá ser adoptada respetando las debidas garantías del proceso y, en particular:

- a) Los derechos del menor a ser informado, oído y escuchado, y a participar en el proceso de acuerdo con la normativa vigente.
- b) La intervención en el proceso de profesionales cualificados o expertos. En caso necesario, estos profesionales han de contar con la formación suficiente para determinar las específicas necesidades de los niños con discapacidad. En las decisiones especialmente relevantes que afecten al menor se contará con el informe colegiado de un grupo técnico y multidisciplinar especializado en los ámbitos adecuados.
- c) La participación de progenitores, tutores o representantes legales del menor o de un defensor judicial si hubiera conflicto o discrepancia con ellos y del Ministerio Fiscal en el proceso en defensa de sus intereses.
- d) La adopción de una decisión que incluya en su motivación los criterios utilizados, los elementos aplicados al ponderar los criterios entre sí y con otros intereses presentes y futuros, y las garantías procesales respetadas.

En este contexto, el art. 37 nos recuerda que las actuaciones de promoción de la salud dirigidas a la población infantil y adolescente que lleve a cabo la Generalitat se deben implementar garantizando la plena accesibilidad universal y se deben basar tanto en el fomento de los conocimientos, las habilidades y las capacidades que favorezcan comportamientos saludables, incluyendo una adecuada alimentación y actividad física, como en el fomento de las condiciones sociales, ambientales y económicas que influyan positivamente sobre la salud y el bienestar de esta población.

A tal efecto, la Conselleria competente en Sanidad Universal y Salud Pública elaborará un catálogo de programas de promoción de salud dirigidos a la infancia y adolescencia. Se trata efectivamente de desarrollar políticas públicas autonómicas concretas para preservar este bien jurídico.

La Generalitat además, según el art. 39 de esta misma Ley valenciana, promoverá los recursos e intervenciones necesarias para la promoción de la salud mental infantil y adolescente y la prevención de los trastornos mentales en esta población según los manuales de diagnóstico internacionalmente aceptados.

Estas acciones estarán dirigidas tanto a las niñas, niños y adolescentes como a sus progenitores, al personal docente y a la población en general. Asimismo, la Conselleria competente en materia de sanidad procurará la asistencia, rehabilitación e inclusión de quienes presenten problemas de salud mental, principalmente a partir de las USMIA en ratio y distribución suficiente. Desarrollará, asimismo, estrategias de coordinación y colaboración entre las Consellerias con competencias en este ámbito para garantizar una adecuada atención, siguiendo los fundamentos de la estrategia valenciana de salud mental y el pacto autonómico para la atención de personas con trastorno mental grave, para garantizar un diagnóstico precoz y establecer una atención transversal centrada en el menor mediante un modelo comunitario e integrador que prime la atención psicosocial a los tratamientos farmacológicos.

En este momento debemos recordar que las adicciones al juego suponen una seria patología, que, como acabamos de ver, está cada vez más extendida entre los más jóvenes.

e) La existencia de recursos que permitan revisar la decisión adoptada que no haya considerado el interés superior del menor como primordial o en el caso en que el propio desarrollo del menor o cambios significativos en las circunstancias que motivaron dicha decisión hagan necesario revisarla. Los menores gozarán del derecho a la asistencia jurídica gratuita en los casos legalmente previstos.

4.3.2. Comunidad de Madrid

La Comunidad de Madrid, por su parte trabaja para que las casas de apuestas guarden un mínimo de 100 metros de distancia con los centros educativos no universitarios (colegios e institutos). También pretende endurecer el control de acceso.

El Gobierno autonómico elaborará una nueva normativa también para vigilar especialmente la publicidad de esta actividad. También pretende controlar los horarios de emisión para evitar que se utilice el “gancho” de personajes públicos para promover el juego y “planificar el crecimiento anual” de locales dedicados a las apuestas, de manera que se encuentre el “equilibrio” entre el crecimiento de la actividad económica y la protección de los jóvenes.

En la Comunidad de Madrid existen 670 establecimientos de juego. Un 5,8 por ciento de estudiantes de secundaria jugaron dinero online y un 13,73 hicieron apuestas presenciales, según datos oficiales. En la última normativa aprobada por la Comunidad sobre este sector, el pasado mes de mayo, se fijaba una distancia mínima de 100 metros entre los locales de apuestas y los centros educativos, y se daba un plazo de 10 años a los que ya estuvieran abiertos para adaptarse o cerrar. Ahora este periodo podría replantearse, aunque siempre atendiendo a la seguridad jurídica¹⁵.

Además, también se establecen en la norma actual multas de hasta 9.000 euros para los locales en los que se pudiera detectar la presencia de menores, algo prohibido y que se considera falta grave. Ahora se estudia la posibilidad de que esa acción pase a tipificarse como falta muy grave, lo cual implicaría sanciones de hasta 600.000 euros, de manera que no resulte rentable pagar la multa. La modificación legal parece ser que replanteará la oferta de productos que se vinculan a la apuesta, como bebidas.

Además, la Comunidad de Madrid reflexiona sobre los beneficios que podría aportar poner en marcha un Observatorio de prevención e investigación sobre ludopatía y nuevas tecnologías en adolescentes y niños, que contará con una mesa de trabajo de expertos en adicciones y del sector, y diseñará las estrategias de lucha para combatir este fenómeno¹⁶.

Como vemos, se trata de una serie de medidas legales y reglamentarias, ya a punto de ser aprobadas, de naturaleza transversal. La aplicación de

15 https://www.abc.es/espana/madrid/abci-nueva-ley-juego-multas-hasta-600000-euros-entrada-menores-y-sin-famosos-anuncios-201910020039_noticia.html

Recuperado el 29 de octubre de 2019.

16 *Ibidem*. Recuperado el 29 de octubre de 2019.

esta normativa deberá ir acompañada de políticas públicas activas de información y formación; así como de control e inspección. Éstas suelen ser las herramientas más eficaces para que las leyes y normas de otra naturaleza no queden derogadas por el desuso.

Resulta fundamental realizar una profunda reflexión sobre las faltas tipificadas como graves para, algunas de ellas, transformarlas en muy graves y que no pueda resultar rentable hacer frente a la correspondiente sanción. No es poco frecuente que las sanciones se vayan quedando desfasadas y fruto de esa atonía entre acto u omisión y sanción se produzca una deflación en el valor económico de las sanciones. Ante esta realidad los operadores del juego optan por afrontar las consecuencias.

4.3.3. Comunidad Catalana

El Ayuntamiento de Barcelona prohibirá abrir locales de juego para combatir la ludopatía. Es la primera ciudad de España que lo hace. La capital catalana se ha convertido en la primera ciudad española que prohíbe abrir o ampliar locales de juegos de azar y apuestas, bingos y casinos, con el objetivo de luchar contra la ludopatía. La medida se ha publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona (BOP) y ha entrado en vigor. Es un veto que afectará a estos establecimientos durante un año, tiempo que el Ayuntamiento utilizará para redactar un plan de usos con el objetivo de regular la implantación de estos negocios en la ciudad.

Este propondrá un decrecimiento de los locales de este tipo en Barcelona, que actualmente son 53 –35 salones recreativos, 17 bingos y un casino–, principalmente mediante dos vías: por un lado, establecerá que cuando cierre uno, no se podrá abrir otro que lo sustituya, y por el otro, que la distancia que separa los centros sanitarios y educativos deberá ser superior a la que marca ahora la Generalitat, que es de 100 metros. Con esta segunda medida, algunos de los locales actuales pasarán a ser «irregulares» según la normativa municipal. El Govern podría alinearse con el Ayuntamiento para publicar una norma restrictiva que terminase por cerrarlos.

Ciertamente la medida nos parece oportuna y ajustada a la realidad de los hechos, pero jurídicamente y por la fuerza vinculante de los derechos adquiridos, de la seguridad jurídica y de la irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos o no favorables, se debería motivar especialmente sobre bienes y derechos de especial valor que puedan resultar en peligro o vulnerados por estos meros operadores del mercado. Lógicamente estas

medidas restrictivas deben cerrar cualquier posibilidad a otros operadores, ya sean nacionales o de otra nacionalidad.

Ahora mismo, y según fuentes del propio consistorio catalán, parece necesaria y muy razonable la medida por las patologías que se han generado y que resultan muy difíciles de tratar.

Por su parte, se ha señalado que según el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, el 0,4% de la población de entre 15 y 64 años padece un trastorno por juego problemático, porcentaje que en Cataluña equivale a unas 20.000 personas, y ha alertado de que este comporta más probabilidades de desarrollar «depresión y ansiedad y adicción al tabaco, al alcohol y a otras drogas¹⁷.

Los datos de Hacienda muestran que el número de personas registradas en el Estado para jugar “online” «ha aumentado exponencialmente», al pasar de 637.000 en 2013 a 1,47 millones en 2018. Por este motivo, ha anunciado, el Ayuntamiento de Barcelona ha aprobado inhibir la conexión a páginas web de juego en línea en los edificios municipales.

Esta no es la única medida que se suma a la de impedir abrir salones recreativos, bingos y casinos. También se ha aprobado prohibir la publicidad del sector del juego en la red de Transports Metropolitans de Barcelona (TMB) y en la vía pública. Además, en los contratos y convocatorias de subvenciones municipales para empresas, se introducirán cláusulas para que los participantes inhiban la conexión a webs de juego “online” o velen por la sensibilización contra la ludopatía. Además, se crearán programas de prevención dirigidos a las escuelas y se generarán sistemas de información para obtener datos municipales sobre la adicción al juego.

El gobierno municipal pretende así excitar al resto de administraciones para que hagan el trabajo que les corresponde en su ámbito competencial; sobre todo, al Estado, para que sea más restrictivo en la regulación de la publicidad del sector.

4.3.4. Comunidad Andaluza

En Andalucía, hace sólo unos días, el Parlamento rechazó la nueva Ley del Juego por 57 votos en contra y 46 a favor. Se trataba de la proposición de Ley sobre el juego de azar, que sólo contó con el apoyo del PSOE -que la llevó

¹⁷ <https://www.20minutos.es/noticia/4024420/0/barcelona-prohibe-abrir-nuevos-locales-de-juego-y-apuestas-para-evitar-adicciones/>
Recuperado de esta fuente el 28 de octubre de 2019.

a Pleno- y de Adelante Andalucía. Esta propuesta chocó con la oposición de PP, Ciudadanos y Vox.

Según manifestó una diputada del PSOE que defendió el proyecto de Ley, esta propuesta legislativa es “de piel, de sentimiento, de lo mucho que sufren algunas personas”.

Según esta misma fuente, el juego es “la heroína del siglo XXI”, sobre todo para los jóvenes. El PSOE propone que Canal Sur “jamás” emita publicidad de juego por ley. “Ahora no lo hace”, ha reconocido. “Queremos además que a menos de 500 metros de un colegio o centro de ocio para jóvenes no se pueda abrir una de esos comercio de apuestas o que en menos de 250 metros no pueda haber dos casas de apuestas”.

El resto de fuerzas políticas parece haber votado en contra de la propuesta anunciando que la Junta de Andalucía prepara una legislación propia y han criticado que no se espere a una legislación nacional para desarrollar su Ley, puesto que el juego de azar es competencia nacional¹⁸.

Como vemos, debido al incremento de la ludopatía, las diversas Comunidades proponen medidas concretas para prohibir las agresivas formas de publicidad; sobre todo proyectadas hacia los más jóvenes.

De cualquier forma es un tema complejo, toda vez que se debe diseccionar muy bien la concreta materia, que forme parte de la competencia estatal, autonómica o local, para que no pueda prosperar un conflicto positivo de competencias ante el Tribunal Constitucional o se vulnere la legislación estatal en la concreta “intensidad” relativa a la muy genérica competencia del juego, que como vemos solapa espacios materiales en cuanto a su regulación. Todo ello sin contar con las pocas pautas que ya vimos recogidas en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

El proyecto de Ley rechazado tenía el objetivo de actualizar algunos artículos y disposiciones de la Ley 2/1986 del 19 de abril, del juego y apuestas de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOE-A-198614184). Si bien es cierto que dicha ley ha sido actualizada en algunos apartados en sendos decretos y órdenes (la mayoría referidas a aspectos concretos)¹⁹, la Ley de 1968

18 https://sevilla.abc.es/andalucia/sevi-parlamento-andalucia-rechaza-ley-juego-presentada-psoe-201910091832_noticia.html

Recuperado de esta fuente el 28 de octubre de 2019.

19 <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/haciendaindustriayenergia/areas/tributos-juegos/juego/paginas/juego-legislacion.html>.

Recuperado el 30 de noviembre de 2019.

sigue siendo la base jurídica de la regulación del juego en esta comunidad autónoma.

La Ley define a la Comisión del Juego y apuestas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, presidida por el Consejero de Gobernación, como órgano de estudio, coordinación y control. Entre las responsabilidades de la Comisión se encuentran emitir informes a instancias superiores, proponer acciones sancionadoras, elaborar estadísticas y proponer planificación en materia del juego. La Consejería de Gobernación tiene la potestad de determinar las normas rectoras del juego y las apuestas (ámbito de aplicación, requisitos de los operadores, régimen de autorizaciones, normas técnicas, horarios y documentación y control administrativo y de explotación).

La Ley dispone que la organización, práctica y desarrollo de juegos exclusivos de casino, bingo, máquinas recreativas y de azar, boletos; así como rifas y tómbolas, requieran una autorización previa de la Administración. Quedan también sujetas a licencias las actividades relacionadas con las apuestas hípcas (internas y externas), de galgos y cualquier otra actividad deportiva o de competición. Quedan exentas de estas disposiciones las actividades con fines publicitarios o promocionales siempre que la participación sea gratuita y en ningún caso exista sobreprecio.

Se definen como operadores las empresas dedicadas a la gestión o explotación de juegos y apuestas, los locales en los que se lleven a cabo las actividades y las personas naturales y jurídicas que intervengan en la gestión, explotación y práctica de los juegos de apuestas. Los empleados que participen directamente en la práctica de juegos y apuestas no podrán tener participación en la sociedad titular de la empresa. Se define explícitamente los establecimientos en los que se podrán realizar las actividades de juego y apuestas: casinos, salas de bingo y salones de juego, dejando un pequeño resquicio a máquinas recreativas y de azar en establecimientos de hostelería o espacios habilitados para rifas y tómbolas.

Quedan fuera de la definición de operadores los juegos y competiciones de puro pasatiempo o recreo (uso social o familiar) que no produzcan transferencias económicas y no supongan lucro.

Se tipifican los procedimientos y regímenes sancionadores, así como las modalidades y tipologías de juegos de azar y de apuestas. La Ley no incluye referencias a los derechos y libertades de los usuarios de los juegos y apuestas.

Entre las modificaciones y disposiciones que actualizan algunos artículos muy importantes (y que han sido rechazados en el Parlamento de Andalucía) se destaca: la prohibición de entrada a menores de edad, personas con capacidades intelectuales y volitivas reducidas (estar bajo los efectos del alcohol u otros estupefacientes), distancia de 500 metros de centros públicos con afluencia de menores y jóvenes (enseñanza y otros), verificación de la identidad del usuario por medios electrónicos, y la más importante, en el artículo dos, sobre la prohibición de publicidad en de empresas de juego o que inciten al juego y apuestas en medios de comunicación públicos independientemente del horario.

4.3.5. Comunidad de Aragón

La ley 2/2000, de 28 de junio, establece las directrices generales para la regulación del Juego y de las Apuestas en la comunidad autónoma de Aragón. La ley está estructurada en siete títulos, los cuales emulan a los artículos de otras legislaciones autonómicas. Por ejemplo, se define el Catálogo de Juegos y Apuestas del a Comunidad Autónoma de Aragón, se define al Departamento de Presidencia como órgano competente en el establecimiento y gestión y se crea el Registro General del Juego de la Comunidad de Aragón para reforzar el control.

La ley contempla distintas modalidades de juego, tipificando su naturaleza y definiendo para cada una de ellas una serie de requisitos concretos. Así mismo, se regulan las labores de inspección, la colaboración con la Policía Nacional, y el régimen sancionador. Un aspecto diferencial de la ley aragonesa es la creación de una tasa por la prestación de servicios administrativos y técnicos en materia de juego.

La ley incluye una disposición adicional específica para abordar la prevención de la ludopatía, alineando la mencionada ley con los aspectos sociales del juego, la protección a colectivos vulnerables (menores, incapacitados), promoviendo la necesaria información y actividades para aminorar la ludopatía colaborando con asociaciones de afectados.

La ley no establece restricciones especiales de publicidad ni de identificación de usuarios mayores de edad (se menciona que el acceso debe controlarse, pero nada más). Recientemente se han publicado sendas noticias advirtiendo de la intención del ejecutivo autonómico de regular la publicidad de las empresas y establecimientos destinados al juego y las apuestas²⁰.

²⁰ https://www.elperiodicodearagon.com/noticias/aragon/mapa-normativo-juego_1319457.html
Accedido 30 de Noviembre de 2019

Aragón presenta un caso particular dentro del territorio nacional, ya que un total de 2.762 personas se han inscrito voluntariamente en el Registro de Jugadores Prohibidos. Esta cifra supone un 6,5% del total a nivel nacional, siendo el peso de esa CCAA muy inferior en la población general.

4.3.6. Principado de Asturias

El ejercicio de la competencia exclusiva sobre el juego y las apuestas se aprobó mediante la Ley del Principado de Asturias 3/2001, de 4 de mayo, de Juego y Apuestas, con el fin de proceder a la ordenación general y sistemática de las actividades del juego y las apuestas en el ámbito de la Comunidad Autónoma. Desde su aprobación dicha ley ha sido actualizada numerosas veces, siendo la modificación 6/2014 del 6 de Junio la más sustancial y la más reciente²¹.

Entre los aspectos más destacados de la ley se incluyen la creación del Catálogo de Juegos y Apuestas del Principado de Asturias como instrumento básico para la ordenación, modalidad y tipificación de juegos y apuestas (casinos, bingos, recreativas, etc...). Además, dicha ley regula la creación de un Registro General de Juegos y Apuestas, en el cual es obligatorio estar inscrito para obtener la licencia de operación correspondiente. Por último la ley establece la normativa básica sobre acceso a locales de juego y apuestas y restricciones y protección a colectivos vulnerables (limitación de publicidad e incitación, restricción en la ubicación de establecimientos cerca de centros de enseñanza, atención a menores o incapacitados judicialmente).

El 11 de Abril de 2019 el Consejo de Gobierno autorizó una serie de medidas para el control de la ludopatía que afectarán a los salones de juego. Para ello se aprobó una modificación de la normativa sobre máquinas recreativas y de azar por la que a partir de ahora, todos los usuarios deberán identificarse (anteriormente solo eran menores). Según el registro de personas sin permiso para acceder a este tipo de establecimientos, en el Principado de Asturias hay más de 700 adultos con problemas de adicción al juego o ludopatía que voluntariamente (o de forma inducida) han decidido restringir su acceso a este tipo de establecimientos.

En el Principado de Asturias se prohíbe la apertura de salones de juego a menos de 100 metros de centros escolares. Cabe destacar que, ante la ante la avalancha de solicitudes de licencia, el gobierno ha establecido un periodo

21 <https://sede.asturias.es/bopa/2014/06/27/2014-11238.pdf> Accedido 1 de Diciembre 2019

de suspensión en las concesiones para abrir nuevos establecimientos de juego hasta que establezca los criterios.

El Gobierno ha anticipado que la regulación se culminará en la próxima legislatura y tendrá en cuenta elementos como el número de habitantes, la distribución y la distancia entre las casas de juego a la hora de autorizar nuevas aperturas.

Según la directora general de Interior, el sector del juego emplea a 1300 personas en Asturias y está controlado por la administración pública y con un seguimiento riguroso y permanente por parte del grupo de Inspección del Principado, dotado de 5 efectivos del CNP.

4.3.7. Comunidad de Galicia

La Ley 14/1985, de 23 de octubre, regula los juegos y apuestas en esta Comunidad Autónoma. Si bien se han ido realizando modificaciones legales y reglamentos en años posteriores, recientemente (marzo de 2019) se ha realizado un anteproyecto de ley que viene a actualizar el marco jurídico que se ajuste a las circunstancias sociales, económicas y administrativas de la actualidad. El anteproyecto se estructura en disposiciones generales, órganos competentes, tipologías de juego y apuestas, locales y empresas y por último el régimen y procedimientos de sanción.

El nuevo anteproyecto reconoce las características intrínsecas del entorno del juego y de las apuestas y apuesta por establecer mecanismos que ofrezcan seguridad a las personas (con referencias claras a las leyes de salud pública) respetando la libertad en las actividades económicas.

Se establecen nuevos mecanismos de control a priori para la concesión de licencias, y proponen límites en la planificación del número de establecimientos destinados al juego en territorio gallego.

En armonía con otras leyes, se determina que todos los establecimientos de juego deben tener control de acceso, tanto para evitar la entrada de menores de edad como de autoprohibidos. Otra de las cuestiones destacadas es la regulación de la publicidad, que si bien emplaza a un desarrollo reglamentario posterior, determina que sólo se permite la publicidad en prensa escrita y limitada a determinados supuestos, así como en los Locales específicos de Juego.

Por último, el artículo 30 del anteproyecto delimita la distancia mínima que debe existir entre locales de Juego (300 metros) y la distancia a centros en los que haya menores (150 metros).

La entrada en vigor de esta ley no ha sido suficiente y recientemente el ejecutivo autonómico se ha visto obligado a detener la concesión de licencias para operar en materia de juego y apuestas²², quedando en 118 salones de juego y 41 casas de apuestas. En Galicia se estima que un 23,8% de los jóvenes entre 12 y 17 años ha apostado alguna vez, y que cerca de 500 adolescentes presentan diagnóstico de ludopatía.

4.3.8. Comunidad de Castilla y León

La ley reguladora del Juego y de las Apuestas de Castilla y León (Ley 4/1998, de 24 de Junio) ha sido revisada en octubre de 2017 para aportar modificaciones a artículos significativos y que tienen la finalidad de actualizar los mecanismos de control y responsabilidades de los establecimientos y empresas que desarrollan y practican el juego y las apuestas.

En consonancia con otras comunidades autónomas, la Ley dispone un Catálogo de Juegos y Apuestas de Castilla y León que rige la tipología y modalidad de los juegos y apuestas. El mecanismo principal de control es la emisión de licencias, que deben ser aprobadas previa solicitud expresa y tras cumplir una serie de requisitos. Una diferencia notable es que ciertas atribuciones en materia de regulación y reglamentación quedan a expensas de la Junta de Castilla y León, y no de una Comisión que depende directamente de Presidencia (como sí ocurren en la mayoría de Comunidades Autónomas).

La actualización introducida en 2017 se centra en reducir trámites administrativos, equiparar a las empresas del juego y establecimientos y clarificar la regulación respecto a la modalidad de máquinas que tengan dichos establecimientos. Así, se suprime la autorización de apertura y funcionamiento de los salones de juego, sustituyéndola por una declaración responsable de funcionamiento, asumiendo que este trámite es suficiente para acometer las labores de control.

De esta comunidad autónoma se destaca la ausencia de normativa específica para la protección de los usuarios (menores y autoexcluidos) y para la preservación de distancia entre salones de juego y centros de

²² https://www.lavozdegalicia.es/noticia/sociedad/2019/05/16/galicia-paraliza-creacion-nuevos-salones-juego-casas-apuestas/0003_201905G16P25991.htm Accedido el 28 de Noviembre 2019

afluencia de menores. La citada ley tampoco explicita ningún artículo relativo a la limitación publicitaria, más allá de directrices generales aplicables a otros tipos de publicidad.

4.3.9. Comunidad de Castilla- La Mancha

La Ley 4/1999, de 31 de marzo nace al hilo de la transferencia de funciones en materia reguladora del juego y de las apuestas a las comunidades autónomas. El propósito de la ley era el de permitir el desarrollo de las actividades garantizando la seguridad de usuarios y empresas. No obstante, el preámbulo de dicha ley admite que las circunstancias han cambiado radicalmente y que la irrupción de las nuevas tecnologías han requerido una actualización profunda de la ley a fin de responder a las circunstancias actuales y a la protección de colectivos vulnerables.

La actual ley del Juego es muy parecida a otras leyes analizadas en este informe, si bien no destaca por una excesiva restricción. Esta flexibilidad ha propiciado la apertura de numerosos establecimientos. Por ejemplo, en Octubre de 2019 el Ayuntamiento de Talavera aprobó por unanimidad congelar la aprobación de licencias a la espera de la actualización de la nueva ley²³.

En palabras del actual Consejero de Hacienda Administraciones Públicas, Juan Alfonso Ruiz Molina²⁴, la revisión legislativa tiene tres objetivos principales: el primero es proteger a los colectivos más vulnerables de los posibles efectos negativos de este tipo de actividad, para ello la ley hará hincapié en la prevención y el fomento del Juego Responsable. Esto ofrece una vertiente poco trabajada en otras leyes, ya que pone empeño en el carácter educativo con menores y con asociaciones de ludopatía. En segundo lugar, se endurecerán los requisitos para la concesión de licencias de operación, relacionando el número de establecimientos en función de las características del municipio y su población, estableciendo una distancia mínima entre los locales de juego y los centros escolares y entre los propios establecimientos. En tercer lugar, la ley también pondrá el foco sobre la actividad de inspección, incrementando los recursos propios de la consejería competente y la coordinación con la Policía Nacional para velar

23 <https://www.cmmedia.es/noticias/castilla-la-mancha/la-nueva-ley-del-juego-de-clm-apuesta-por-la-prevencion-talavera-pionera-en-la-regulacion-de-casas-de-apuestas/> Accedido el 29 de Noviembre de 2019

24 <https://play.cadenaser.com/audio/005RD01000000263498/> Accedido 29 de Noviembre de 2019

por el escrupuloso cumplimiento de la legalidad. Así mismo, la revisión de la ley también contempla un endurecimiento del régimen sancionador.

La actualización de la Ley ayudará a Castilla-La Mancha ponerse al nivel de otras comunidades autónomas, si bien, no se explicita la consideración de mecanismos de control por identificación de usuarios y restricciones en la publicidad.

4.3.10. Comunidad de Cantabria

Por otra parte, en Cantabria salió a la luz que la Ley de Acompañamiento a los presupuestos incluiría una modificación de la Ley del Juego.

Las casas de juegos y apuestas tendrán que situarse a un mínimo de 500 metros de los centros educativos y de 250 metros en el caso de centros de rehabilitación de juego patológico. También se contemplan medidas en el plano fiscal: se incrementa dos puntos el tipo de gravamen de las apuestas en dos puntos porcentuales dejándolo en el 12%.

Es una medida incluida en la Ley de Medidas Fiscales y Administrativas, la conocida como Ley de Acompañamiento a los presupuestos, que además de regular tasas se suele utilizar para modificar otras leyes.

Ya existían, por ley, distancias entre los propios salones, de 500 metros. Ahora se amplía a otros establecimientos similares como bingos, casinos o casas de apuestas. Y se incorpora a esas limitaciones de distancias a los centros educativos.

Esta distancia, tomada como referencia el recorrido peatonal más corto entre las puertas de acceso a cada uno, afecta a centros de educación primaria, secundaria, bachillerato y formación profesional. La medida afecta también a centros de salud mental dependientes de la Consejería de Sanidad o que reciban subvenciones de este departamento.

No obstante, son medidas que tienen excepciones: los establecimientos que ya tengan autorización, a los que se les exime de cumplir este nuevo requisito en sucesivas renovaciones de la autorización, ni también a aquellos que hayan iniciado el trámite seis meses antes de la entrada en vigor de esta ley.

Las mayores restricciones en la apertura de casas de apuestas es algo que habían pedido ya distintas instituciones en Cantabria, como el Parlamento o varios ayuntamiento en los que se aprobaron mociones planteadas por Izquierda Unida o Podemos, dentro de una preocupación generalizada expresada por colectivos como Proyecto Hombre.

Por otro lado, el Gobierno explica que el Servicio de Juego y Espectáculos ha detectado un cambio en el perfil de los jugadores, siendo cada vez más jóvenes, debido al juego on-line, que en España entró en vigor en el año 2011, destacando como especialmente atractivas para ellos, las apuestas deportivas, los que sufre la adicción al juego son los jóvenes en una franja de edad entre 18 y 25 años, que pueden tener acceso libre a los locales de juego, al ser mayores de edad.

El Servicio de Juego ha detectado en los dos últimos años un aumento significativo de las consultas previas de viabilidad para la apertura de estos salones. Así en el año 2019 se han autorizado 40 salones, frente a una media de 20 salones por año en el periodo 2010 a 2017, un número muy elevado para la superficie y población de Cantabria.

Además, se remiten a la Estrategia de juego responsable en España, que nace como instrumento de coordinación entre la sociedad civil, la industria de juegos de azar y las distintas Administraciones.

Actualmente, desde el Servicio de Juego y Espectáculos se está modernizando el Registro de Interdicciones de Acceso al Juego para mejorar el sistema de autoexclusión de juego y se ha desarrollado una web puedan encontrar toda la información relacionada con el juego responsable y la autoprohibición en Cantabria.

Asimismo, desde la Dirección General de Interior se está trabajando en el seno de un grupo de trabajo, que se creó en 2018, mediante la cual se iniciaron los pasos para la elaboración de un futuro Programa de Juego Responsable de la Comunidad Autónoma de Cantabria. El objeto de este grupo de trabajo es el de analizar la situación en Cantabria de la práctica del juego en los jóvenes y reforzar la vigilancia de la situación para evitar que se produzcan los efectos nocivos del juego en este sector tan vulnerable²⁵.

4.3.11. Comunidad de Extremadura

En Extremadura, el Consejo de Gobierno ha aprobado mediante Decreto el Catálogo de Juegos y Apuestas de la Comunidad Autónoma de Extremadura. De cada juego y apuesta incluida en dicho Catálogo se especificarán las diferentes denominaciones, las modalidades posibles, los elementos necesarios para practicarlo. Las reglas esenciales que es preciso aplicar

²⁵ <https://www.elfaradio.com/2019/11/14/las-casas-de-apuestas-tendran-que-estar-a-mas-de-500-metros-de-colegios-e-institutos/>

Recuperado de esta fuente el 25 de noviembre de 2019.

en los Juegos y Apuestas incluidas en el Catálogo, se regularán mediante Orden de la Consejería de Economía, Industria y Hacienda.

- Los Juegos y Apuestas no incluidos en el Catálogo, o no amparados por el Estado, tendrán la consideración legal de prohibidos a todos los efectos.
- La práctica de los juegos y apuestas a los que se refiere la presente Ley, sólo podrá efectuarse con el material ajustado a los modelos homologados, que tendrá la consideración de material de comercio restringido.
- El material no homologado que se use en la práctica de los juegos y apuestas que se regulan en esta Ley se reputará material clandestino y será objeto de comiso.
- La fabricación, comercialización, distribución y mantenimiento del material de juego y apuestas requerirá autorización administrativa previa, en los términos previstos en los reglamentos específicos.
- La Junta de Extremadura acreditará los centros de homologación y las condiciones técnicas del material de juego.
- Tendrán la consideración de establecimientos de juego aquellos locales que, reuniendo los requisitos exigidos en esta Ley y en las disposiciones reglamentarias que los desarrollen, sean expresamente autorizados para la práctica de los juegos permitidos.

El Consejo de Gobierno de Extremadura dio luz verde en febrero al decreto ley para el Fomento del Juego Responsable, que modificaba una norma de 1998 y, entre otros aspectos, establece una distancia mínima de 300 metros entre las casas de apuestas y escuelas, prohíbe el acceso al juego a menores, personas inscritas en el registro de limitaciones de acceso y a los colectivos implicados en los eventos deportivos sobre los que se realice la apuesta, y se establece un régimen de sanciones.

En cuanto a la publicidad, está deberá estar regulada por la norma estatal, deberá respetar la protección de menores y solo podrá realizarla las empresas con la autorización administrativa. Asimismo, no podrá contener imágenes sexistas, discriminatorias o xenófobas, deberá cumplir con los principios del juego responsable, respetará los principios básicos del mismo y deberá advertir que la práctica puede producir ludopatía.

Finalmente, deberá promover los mecanismos de prohibición en instalaciones, equipamientos, patrocinio o similares en todo tipo de apuestas deportivas.

Actualmente en dicha comunidad las casas de apuestas siguen estando en el punto de mira porque no paran de crecer. Las casas de apuestas no solo han cambiado en los últimos años la estética de los barrios más populares de las ciudades y algunos pueblos extremeños, sino también el ocio de muchos jóvenes de la región. Si no hubiera sido así, el sector del juego presencial no habría sido tan prolífico en tan poco tiempo. En el 2016 se contabilizaban 41 establecimientos de este tipo en Extremadura. A 31 de octubre del 2019 son 132 locales autorizados para realizar apuestas, repartidos en más de 30 municipios extremeños.

De estos 132 locales en marcha, hay actualmente tres que están tramitando su cierre. Sin embargo, hay en marcha otras ocho nuevas solicitudes de autorización de apertura, instalación o funcionamiento de establecimientos de juego: una en la provincia de Cáceres y siete en la de Badajoz. Es decir, que entre otras cosas, estos ocho nuevos negocios en estudio deberán ubicarse a más de 300 metros de algún centro educativo y también tendrán que contar con personal que controle el acceso de menores y personas ludópatas.

La Asamblea de Extremadura dio el visto bueno la semana pasada a una propuesta de impulso –a iniciativa de Unidas por Extremadura con una enmienda del PP– para paralizar al menos durante un año la autorización de nuevos locales de apuestas en la región y desarrollar paralelamente una ley contra la ludopatía.

Desde la Junta avanzan que se va a estudiar la petición parlamentaria para intentar desarrollarla y ponerla en marcha, mientras también se plantea subir los impuestos a estos negocios que actualmente aportan cerca de 25 millones de euros anuales a las arcas regionales (incluido todo tipo de juegos, no solo apuestas)²⁶. La Lotería del Niño, por ejemplo, se sirve de niños. Por eso, la prohibición no es la mejor respuesta a la proliferación de las casas de apuestas dentro y fuera de Extremadura. Lo importante es la prevención y la educación²⁷.

26 <https://www.europapress.es/extremadura/noticia-junta-aprueba-decreto-juego-exige-distancia-minima-casas-apuestas-centros-educativos-20190205121311.html>
Recuperado de esta fuente el 25 de noviembre de 2019

27 https://www.elperiodicoextremadura.com/noticias/temadeldia/extremadura-cuenta-ya-132-locales-apuestas_1201997.html
Recuperado de esta fuente el 25 de noviembre de 2019

4.3.12. Comunidad de las Islas Baleares

La actual Ley del Juego de las Islas Baleares, Ley 8/2014, de 1 de agosto, del juego y las apuestas, y de acuerdo con lo establecido en la disposición final. Uno de los objetivos básicos de esta norma es proteger a los colectivos más vulnerables estableciendo los mecanismos necesarios que garanticen la imprescindible protección de las personas menores de edad y de las personas que hayan solicitado voluntariamente la no participación en el juego; cuestión esta última que, si bien está recogida en la Ley 8/2014, no lo está en el Decreto 55/2009, del 11 de septiembre.

En las Islas Baleares antes del verano de 2018, el sector del juego inició una carrera contrarreloj para triplicar su número de locales antes del mundial. Aunque la cultura de las casas de apuestas está más arraigada en el mercado británico, se destaca que el alemán también está lo suficientemente maduro como para que las empresas estén interesadas en operar en todas las zonas turísticas de la isla.

Un aspecto a tener en cuenta es que en las islas el sector está en manos de operadores que se encargan de gestionar estas apuestas, a las que se puede sumar un quinto, aunque este último no dispone en estos momentos de establecimientos. Hay operadores muy potentes económicamente.

En 2019 en las Islas Baleares nos encontramos con que los expedientes sancionadores por incumplir la Ley del Juego en Baleares se han multiplicado por cuatro desde 2015, según datos facilitados por la Dirección General de Economía y Empresa del Gobierno. Esta situación ha originado que el número total de expedientes incoados haya ascendido a 529, pero ha sido en los últimos años cuando se han disparado. Las propuestas de sanción en los 529 expedientes incoados desde 2015 suman en total 5.244.088 euros.

El reglamento aprobado por el Gobierno incorpora limitaciones a la implantación de este tipo de establecimientos. Así, deberán estar situados a una distancia de al menos 100 metros de cualquier instalación frecuentada por menores de edad, desde zonas de ocio (como las que se encuentra en parques públicos) a centros de enseñanza, pisos de acogida, o dependencias deportivas destinadas a la infancia y la juventud.

Los responsables de estas instalaciones deberán acreditar que no acceden a su interior clientes que no sean mayores de edad mediante la presentación de cualquier documento adecuado. Además, solo podrá existir una casa

de apuestas en un radio de 250 metros, con la excepción del municipio de Palma donde esta distancia se amplía hasta los 500 metros.

El ejecutivo autonómico optó finalmente por no autorizar la apertura de espacios para apuestas deportivas en hoteles y establecimientos de restauración. En cualquier caso, las salas de juego sí podrán contar con un servicio de bar, pero la superficie que éste ocupe no puede superar el 30% del espacio total de estas dependencias²⁸.

Esta situación ha originado número total de expedientes incoados ha ascendido a 529, pero ha sido en los últimos años cuando se han disparado. Las propuestas de sanción en los 529 expedientes incoados desde 2015 suman en total 5.244.088 euros²⁹.

4.3.13. Comunidad de Navarra

En este año el Gobierno de Navarra ha decidido poner fin, de manera temporal, a la apertura de nuevos locales de apuestas en la comunidad foral. Durante los próximos seis meses no se podrá aprobar ninguna autorización de apertura para este tipo de negocio.

El vicepresidente ha sido el encargado de hacer el anuncio en rueda de prensa, dejando paralizadas posibles nuevas licencias en la comunidad foral hasta el 30 de abril del 2020. «Se trata de equilibrar los intereses. Debe primar la salud pública». En Navarra hay actualmente 62 establecimientos de apuestas y juego distribuidos también entre distintos operadores muy arraigados.

El pasado 25 de octubre se constituyó en el órgano legislativo foral una ponencia que tiene como misión abordar la nueva legislación de la comunidad en este ámbito. Tendrán seis meses -hasta el 25 de abril de 2020, con la posibilidad de una prórroga- para recabar información, tanto de actuaciones en otras comunidades autónomas como de personas de la sociedad civil, con el objetivo de redactar una proposición de ley y aconsejar a los consistorios.

Se ha valorado en general, y políticamente, de manera muy positiva la aprobación de la moratoria. Es una medida importante mientras se cambia la legislación. Así hay un espacio de tiempo suficiente para hacer cambios en la legislación estatal, comunitaria y local.

²⁸ <https://www.ultimahora.es/noticias/local/2019/04/27/1075683/sanciones-salas-juego-baleares-han-multiplicado-por-cuatro-desde-2015.html>. Recuperado el 25 de noviembre de 2019

²⁹ <https://www.diariodemallorca.es/mallorca/2018/03/31/baleares-cuenta-50-salas-apuestas/1300304.html> Recuperado de esta fuente el 25 de noviembre de 2019

El crecimiento de este modelo de negocio en los últimos años, muy atractivo entre los más jóvenes, ha provocado que cada vez más voces reclamen condiciones más duras para la implantación de nuevos locales y cambios en su régimen publicitario, para que se asemeje al del alcohol y el tabaco.

Pero no solo eso, las posibilidades de apostar en cualquier momento y a cualquier hora gracias a las plataformas de juego online han causado que el cuadro de la enfermedad se desarrolle de forma mucho más voraz. “Lo que antes tardaba cinco o seis años en manifestarse, ahora se produce en cinco o seis meses”, ha denunciado.

Además, la Conselleria de Transición Energética y Sectores Productivos ha reiterado que todos los salones de juego de las Islas deberán incorporar un control de acceso a las entradas, que exija la identificación los jugadores antes del 18 de noviembre.^{30 31}

Se están llevando a cabo medidas para paliar la situación, lo cierto es que algunos ayuntamientos de localidades navarras han tomado la iniciativa antes de que lo hiciera el Parlamento. El pueblo de Noáin, al sur de Pamplona ha sido uno de ellos. Este municipio, aprobó el pasado mayo una ordenanza que establecía una llamada “zona libre de juego”, que estipulaba una separación de los nuevos locales de apuestas y juego de un mínimo de 400 metros “desde la fachada de acceso a las instalaciones deportivas, culturales, educativas y recreativas” del pueblo, lo que prácticamente inhabilita la instalación de estos negocios en la localidad.

4.3.14. Comunidad de La Rioja

Está pasando con Navarra y ahora también en La Rioja, el Gobierno ha decidido acometer la planificación urgente, temporal y transitoria de un acuerdo, con una duración prevista de máximo seis meses, de las autorizaciones de salones de juego y tiendas de apuestas en el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja como medida previa a la Ley de Medidas Fiscales y Administrativas para 2020.

Por ello, el Consejo de Gobierno ha aprobado «planificar» el número de autorizaciones de funcionamiento de salones de juego en la Comunidad Autónoma de La Rioja, limitándolas a un número máximo de 34, y «planificar»

³⁰ <https://www.publico.es/politica/casas-apuestas-navarra-paraliza-apertura-casas-apuestas-seis-meses.html> Recuperado de esta fuente el 25 de noviembre de 2019

³¹ <https://www.ultimahora.es/noticias/local/2019/09/23/1108379/salones-juego-baleares-deberan-tener-control-identificativo-antes-del-noviembre.html>.
Recuperado de esta fuente el 25 de noviembre de 2019

el número de autorizaciones de tiendas de apuestas en la Comunidad Autónoma de La Rioja, limitándolas a un número máximo de 8.

Actualmente, en la Comunidad Autónoma de La Rioja existen cuatro tipos de establecimientos de juego sometidos al régimen de autorización administrativa para su instalación: los casinos, los bingos, los salones de juego y las tiendas de apuestas. En el caso de los casinos de juego y de las salas de bingo, hay normativa que contempla una planificación que limita su instalación. En cambio, en relación a los salones de juego y las tiendas de apuestas no se recoge una limitación a su número.

Por otra parte, se encuentra el caso del Ayuntamiento de Lardero, el cual ha denegado la licencia para la apertura de un salón de juegos en la calle Nosedillo. El equipo de gobierno de la localidad ha cumplido con la normativa vigente, que establece que ese tipo de establecimientos no pueden situarse a menos de doscientos metros de un centro escolar.

Por otra parte, Ciudadanos propone limitar la publicidad de juegos y apuestas con los mismos criterios que con el tabaco y el alcohol para reducir la prevalencia del juego no responsable entre los más jóvenes y vulnerables.

Sin duda, La Rioja está llevando a cabo la implantación de medidas preventivas que suponen la mejora en salud de la población riojana mediante asociaciones e implantación de nuevas leyes administrativas. Se encuentran en La Rioja proporcionando ayuda varias instituciones, entre ellas, Proyecto Hombre, ARAD y la Asociación Riojana de Jugadores de Azar en Rehabilitación (ARJA).^{32 33 34}

4.3.15 Comunidad de Murcia

La situación de Murcia es crítica, es fácil atisbar el auge del sector del juego, tanto que, según los datos publicados por ANESAR (Asociación Nacional de Empresarios de Salones de España), la Región es, con 22,10 salones por cada 100.000 murcianos, la primera comunidad con más casas de apuestas

32 <https://www.lavanguardia.com/local/la-rioja/20191112/471552054345/la-rioja-limitara-las-autorizaciones-de-salones-de-juego-y-tiendas-de-apuestas-hasta-la-aprobacion-de-una-nueva-ley.html>. Recuperado de esta fuente el 27 de noviembre de 2019.

33 <https://www.europapress.es/la-rioja/noticia-10n-cs-apuesta-limitar-publicidad-juego-apuestas-mismos-criterios-tabaco-alcohol-20191107124621.html>
Recuperado de esta fuente el 27 de noviembre de 2019

34 <https://nuevecuatrouno.com/2019/10/03/rioja-lardeo-salon-juegos-colegio-calle-nosedillo-ley/>
Recuperado de esta fuente el 27 de noviembre de 2019

por habitante de España. Por detrás de Murcia se encuentran Valencia, con 6,76 salones por cada 100.000/hab., o Madrid, con 5,92 locales de media.

En la Región de Murcia hay más de 370 locales de apuestas, una proporción por habitante que les sitúa líderes en España y Europa. También contamos en Murcia con 1.283 terminales de apuestas, aunque no solo preocupa esta elevada concentración sino en qué lugares se ubican, lo que está provocando que los estudiantes no acudan a las clases para ir a las casas de apuestas y jugarse un dinero que incluso llegan a sustraerle a sus padres para este fin». El *Proyecto Adictlescentes* que está haciendo frente a estas dificultades llega a la conclusión de que estos comportamientos «son los síntomas propios de alguien enganchado al juego y cada vez hay más jóvenes que los sufren». Los datos arrojados por la Federación de Jugadores de Azar Rehabilitados (FEJAR) dan la razón a este grupo de alumnos que componen el Proyecto Adictlescentes: el perfil del ludópata ha pasado de ser el de un varón de entre 35 y 45 años a convertirse en el de un joven de entre 18 y 24 años.

La franja de edad del jugador ha descendido, aunque en los registros oficiales no aparecen los menores de 18 años al estar prohibido por ley su acceso a este tipo de locales o su inscripción en las conocidas plataformas de apuestas online

Los principales operadores de la Región de Murcia son mutatis mutandis los mismos que se distribuyen por lo general por el territorio nacional.

Por el lado del operador, “Apuestas Murcia” publicó en la plataforma digital Youtube un video acerca del juego responsable, vídeo de menos de un minuto, en el que conciencian a sus clientes sobre la responsabilidad de jugar sin gastar más de lo que cada uno pueda permitirse³⁵.

El parlamento de Murcia aprobó en septiembre de 2018 poner límites a la proliferación de las casas de apuestas y que estas no se sitúen a menos de 500 metros de los centros educativos; sin embargo, esta reforma ha sido catalogada como insuficiente: «No aparece en el BORM, por lo que actualmente no tiene vigencia»

Desde Murcia señalan a la publicidad como el principal responsable del auge de las apuestas entre los más jóvenes ya que son los personajes famosos y deportistas de élite que son los que protagonizan esos anuncios y generan ese interés en la población más joven³⁶.

35 https://www.youtube.com/watch?time_continue=46&v=JQkkSmMJv8w&feature=emb_title
Recuperado de esta fuente el 27 de noviembre de 2019

36 https://www.eldiario.es/murcia/sociedad/instituto-Murcia-declaran-apuestas-Queremos_0_880162016.html. Recuperado de esta fuente el 27 de noviembre de 2019

5. CONCLUSIONES PROVISIONALES SOBRE EL JUEGO EN EUROPA, ESPAÑA Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La regulación sobre el juego es una competencia que escapa a las materias propias de regulación de la Unión Europea. Ésta, se ha limitado a elaborar un libro verde con una serie de cuestiones que se han trasladado a los 28 Estados miembros que componen la Unión. A partir de este instrumento se ha elaborado una Recomendación que trata de velar por la salud pública y evitar la creciente ludopatía en los diversos Estados. Se trata sobre todo de intentar homogeneizar las regulaciones nacionales del juego, la publicidad y las garantías para evitar las altas tasas de adicción al juego, sobre todo, de los menores.

El asunto se complica todavía más si tenemos en cuenta que la competencia sobre el juego es preeminentemente autonómica; ello provoca, que tengamos una regulación marco de carácter nacional y 19 leyes de carácter autonómico cuyo contenido es prácticamente idéntico.

Se trata de leyes, en su mayoría, elaboradas en los años 80 y 90, por ello, se encuentran a nuestro juicio muy alejadas de la nueva realidad, sobre todo, por la proyección de las nuevas tecnologías, las aplicaciones, la utilización de las redes a través de páginas web y la propia televisión, a través de tecnologías que permiten la interacción en el juego en tiempo real.

Las leyes autonómicas se han centrado sobre todo en lo que constituye el objeto de la ley, su ámbito de aplicación sustantivo y territorial y los juegos y apuestas que se autorizan dentro del territorio autonómico. En casi todas las leyes autonómicas, junto al catálogo de juegos y apuestas aprobados por el gobierno autonómico, se contienen una serie de principios básicos que deben respetarse, sobre todo, por parte de los operadores del juego. No obstante, dichos principios no pasan de tener un mero carácter informador o programático, toda vez que no se desarrollan con medidas legales concretas.

Una garantía legal de carácter negativo que recogen todas las legislaciones autonómicas consiste en prohibir cualquier juego no incluido en el catálogo de juegos y apuestas que se recoge en la ley.

Posteriormente, las leyes autonómicas conceden una especial atención al régimen de las autorizaciones para operar en este ámbito, con sus requisitos,

posibilidad de revocación y autorizaciones y las constituciones de fianza. De cualquier forma, hasta el presente, la regulación fundamental se ha centrado en el aspecto financiero y no en la protección social.

En estos momentos, en las comunidades de Madrid, Cataluña, Valencia y Andalucía, se está proponiendo que se incorpore a la ley diversas garantías para la protección social de los menores y de los colectivos más vulnerables. Entre estas medidas se plantean el establecimiento de una distancia de los centros de apuestas y otros establecimientos de juego con respecto a los centros docentes. Al objeto de rebajar la sobredimensión del juego estas mismas comunidades también han reflexionado sobre la necesidad de ir rebajando el número de centros y operadores que gestionan las nuevas fórmulas de juego online.

A nuestro juicio resulta precisa una legislación más concreta que no derive a normas de carácter reglamentario, que muchas veces no se elaboran, favoreciendo lagunas normativas en materias de especial sensibilidad social.

Las distintas leyes autonómicas también regulan de una manera somera las homologaciones del material para el juego. Sobre la publicidad, las distintas leyes autonómicas recogen la necesidad de someter a autorización administrativa previa cualquier forma de publicidad que incite o estimule la práctica del juego.

En general, se considera libre la publicidad indirecta, así como la que se realice en los locales de juego y en los diversos medios de comunicación especializados en el sector de que se trate. La Comisión Nacional del Juego podrá firmar acuerdos de corregulación que coadyuven al cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley nacional, en particular en lo referido a la publicidad, en los términos que se determinen reglamentariamente.

Todas las leyes autonómicas se refieren a diversas medidas informativas y preventivas, que dependerán de la propia administración autonómica y que se elaborarán desde una perspectiva integral de responsabilidad social. Se trata de un fenómeno complejo (ello lo reconocen todas las normativas de carácter autonómico), en el cual deberían combinarse muchas acciones de carácter preventivo y de sensibilización, control, intervención y, cómo no, reparación de los efectos negativos que se pueden derivar de la práctica del juego, con especial atención a los menores y otros colectivos de carácter vulnerable.

El problema en este punto, viene determinado por la falta de concreción legal en cuanto a las medidas que deben adoptar las diversas administraciones públicas autonómicas. La ley utiliza muchos “lugares comunes”, así como cláusulas jurídicas indeterminadas, lo cual lleva de manera prácticamente irreversible a la inaplicación y por ende a la derogación, por la vía de hecho, de estos aspectos sustantivos tan importantes para la protección de los más frágiles.

A nuestro juicio resulta difícil de comprender por qué no se limita o prohíbe directamente la publicidad masiva, invasiva y agresiva, dirigida sobre todo a los más jóvenes dentro de cualquier horario y preferentemente durante las retransmisiones deportivas. No sería contrario al espíritu de la salud pública prohibir cualquier forma de publicidad sobre el juego, como se hizo con el tabaco. Incluso, las Administraciones públicas podrían obligar a informar en lugares visibles de todos los locales de juego sobre los problemas que puede generar las conductas adictivas y alertar sobre los riesgos para la salud.

También resulta absolutamente incoherente que se disponga en las leyes autonómicas que se debe apelar en la publicidad al juego responsable, y, sin embargo, se permita regalar bonos de bienvenida por la apertura de una cuenta. No se debe hacer estas prácticas si lo que se desea es que no se “enganchen” los más jóvenes.

Como sabemos, la Ley antitabaco española (Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco) es taxativa a la hora de prohibir determinadas prácticas en los estancos, como son la publicidad encubierta de marcas o los obsequios a los clientes relacionados con esas mismas enseññas.

El Comisionado para el Mercado de Tabacos, un organismo dependiente del Ministerio de Hacienda encargado de la supervisión del sector, está imponiendo multas de hasta 12.000 euros a los estancos tan sólo por regalar un mechero. Lo hace después de haber impuesto ya sanciones de hasta 120.000 euros a las expendedurías por haber aceptado pagos de las tabaquerías, que en muchos casos no llegan ni a 1.000 euros anuales, a cambio de información sobre las ventas en las máquinas.

Es razonable que, de este modo, se pretenda evitar que las tabaquerías cuenten con una influencia incontrolada en este tipo de puntos de venta. Sin

un adecuado régimen sancionador, tal objetivo sería imposible de conseguir, pero esa realidad no justifica la aplicación de cualquier tipo de multa.

Por lo que respecta a los órganos encargados de velar por el control del juego en el ámbito autonómico, todas las leyes coinciden en atribuir esta competencia a los órganos de gobierno de las diversas Comunidades Autónomas. Los diversos gobiernos autonómicos elaborarán políticas públicas de manera coordinada con el Estado sobre esta materia.

Ya hemos visto como el Consejo de Políticas del Juego se constituye en un órgano de participación y coordinación de las políticas autónomas y el Estado en materia de juego. Éste órgano está integrado por los consejeros que desempeñan las responsabilidades en materia de juego en todas las Comunidades y Ciudades autónomas y por un número paritario de representantes de la Administración General del Estado.

La presidencia del Consejo ya vimos que corresponde al titular del Ministerio de Economía y Hacienda y la Secretaría permanente.

Por la trascendencia y la necesidad evidente de control permanente de la materia, parece muy acertado institucionalizar un órgano “ad hoc” para una cooperación estrecha entre el Estado y las CCAA en materia de políticas públicas sobre el juego.

Otro tema que se regula en la diversa legislación autonómica son los establecimientos autorizados para la práctica del juego, así como las máquinas de juego y sus clases, a partir de ellas, se fijan los elementos de control de cada máquina de juego, así como las condiciones para la concesión de las autorizaciones y los requisitos.

Por otra parte, se regulan las empresas titulares de las autorizaciones, que son los verdaderos operadores del juego en cada comunidad, así como los requisitos básicos para la realización de esta actividad. Por lo general se trata de una regulación muy parca y, a nuestro juicio, obsoleta, toda vez que no tiene prácticamente en cuenta la aplicación de las nuevas tecnologías al juego.

Los requisitos son sumamente abstractos e imprecisos y suelen reproducir lo establecido en la legislación nacional para el ámbito autonómico.

Además, se contiene en todas las leyes autonómicas un régimen de sanciones previsto para tres clases de infracciones: las infracciones muy graves, las infracciones graves y, por último, las infracciones leves; se viene

a recoger “mutatis mutandis” el régimen previsto en la legislación marco nacional.

Por lo que respecta al órgano sancionador en el territorio de cada comunidad autónoma, suele corresponder al titular de la consejería competente con un procedimiento sancionador, a veces, propio, y con carácter subsidiario, el contenido en la ley 39/2015.

Por último, las leyes autonómicas regulan las tasas por el juego, la recaudación y, en general, los aspectos relativos al régimen fiscal en el concreto ámbito territorial.

Podríamos decir que, en general, todas las comunidades autónomas reproducen en mayor o menor medida lo establecido con carácter general en la legislación nacional. La normativa adolece de una gran imprecisión, se encuentra sobrecargada de cláusulas jurídicas indeterminadas; las cuales sí es cierto que pueden constituir una causa para la prohibición a un determinado operador. De cualquier forma, la limitación del derecho subjetivo a través de una de estas cláusulas deberá motivarse especialmente para no generar inseguridad jurídica en ningún operador del juego.

Al no contar la Unión Europea con ningún tipo de competencia directa sobre esta materia, existe un importante vacío legal en cuanto a la regulación del Derecho público internacional de esta materia. Es cierto que existe una regulación nacional, autonómica e incluso de carácter local; pero si se echa de una normativa de carácter internacional que se imponga por encima de las legislaciones nacionales para proteger a los colectivos más frágiles. Sería incluso deseable una jurisdicción internacional de carácter independiente para poder juzgar casos especialmente graves sobre vulneración de derechos humanos y daños derivados de la actividad del juego. Una sólida jurisprudencia derivada de una jurisdicción internacional independiente coadyuvaría de manera importante a la integración legal de las posibles lagunas en la regulación de esta actividad tan compleja y que puede afectar de manera muy grave a los más elementales derechos humanos.

BIBLIOGRAFÍA

-https://www.abc.es/espana/madrid/abci-nueva-ley-juego-multas-hasta-600000-euros-entrada-menores-y-sin-famosos-anuncios-201910020039_noticia.html

Recuperado el 29 de octubre de 2019.

-<https://www.20minutos.es/noticia/4024420/0/barcelona-prohibe-abrir-nuevos-locales-de-juego-y-apuestas-para-evitar-adicciones/>

Recuperado de esta fuente el 28 de octubre de 2019.

-https://sevilla.abc.es/andalucia/sevi-parlamento-andalucia-rechaza-ley-juego-presentada-psoe-201910091832_noticia.html

Recuperado el 28 de octubre de 2019.

-<file:///C:/Users/TOSHIBA/Documents/JUEGO/informe-el-papel-ue-regulacion-juego.pdf>.

Recuperado el 18 de octubre de 2019.

-file:///C:/Users/TOSHIBA/AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/IE/UI7FF1SJ/Spain_Government.pdf.

Recuperado el día 7 de octubre de 2019.

-<https://www.boe.es/doue/2014/214/L00038-00046.pdf>.

Recuperado el 7 de octubre de 2019.

-<https://www.elconfidencialdigital.com/articulo/negocio/situacion-juego-online-Europa/20171129113642087571.html>.

Recuperado el 20 de octubre de 2019

-<https://www.20minutos.es/noticia/4029395/0/la-nueva-ley-valenciana-del-juego-vetara-a-menores-y-ludopatas-en-los-locales/>

Recuperado el 27 de octubre de 2019.

-<https://www.elfaradio.com/2019/11/14/las-casas-de-apuestas-tendran-que-estar-a-mas-de-500-metros-de-colegios-e-institutos/>

Recuperado de esta fuente el 25 de noviembre de 2019.

-https://www.elperiodicoextremadura.com/noticias/temadeldia/extremadura-cuenta-ya-132-locales-apuestas_1201997.html

Recuperado de esta fuente el 25 de noviembre de 2019

-<https://www.europapress.es/extremadura/noticia-junta-aprueba-decreto-juego-exige-distancia-minima-casas-apuestas-centros-educativos-20190205121311.html>

Recuperado de esta fuente el 25 de noviembre de 2019

-<https://www.diariodemallorca.es/mallorca/2018/03/31/baleares-cuenta-50-salas-apuestas/1300304.html>

Recuperado de esta fuente el 25 de noviembre de 2019

-<https://www.ultimahora.es/noticias/local/2019/04/27/1075683/sanciones-salas-juego-baleares-han-multiplicado-por-cuatro-desde-2015.html>

Recuperado de esta fuente el 25 de noviembre de 2019

-<https://www.publico.es/politica/casas-apuestas-navarra-paraliza-apertura-casas-apuestas-seis-meses.html>

Recuperado de esta fuente el 25 de noviembre de 2019

-<https://www.ultimahora.es/noticias/local/2019/09/23/1108379/salones-juego-baleares-deberan-tener-control-identificativo-antes-del-noviembre.html>

Recuperado de esta fuente el 25 de noviembre de 2019

-<https://www.lavanguardia.com/local/la-rioja/20191112/471552054345/la-rioja-limitara-las-autorizaciones-de-salones-de-juego-y-tiendas-de-apuestas-hasta-la-aprobacion-de-una-nueva-ley.html>

Recuperado de esta fuente el 27 de noviembre de 2019

-<https://www.europapress.es/la-rioja/noticia-10n-cs-apuesta-limitar-publicidad-juego-apuestas-mismos-criterios-tabaco-alcohol-20191107124621.html>

Recuperado de esta fuente el 27 de noviembre de 2019

-<https://nuevecuatrouno.com/2019/10/03/rioja-lardeo-salon-juegos-colegio-calle-nocedillo-ley/>

Recuperado de esta fuente el 27 de noviembre de 2019

https://www.youtube.com/watch?time_continue=46&v=JQkkSmMJv8w&feature=emb_title

Recuperado de esta fuente el 27 de noviembre de 2019

-https://www.eldiario.es/murcia/sociedad/instituto-Murcia-declaran-apuestas-Queremos_0_880162016.html

Recuperado de esta fuente el 27 de noviembre de 2019.

-<https://www.sectordeljuego.com/noticia.php?id=103178>.

Recuperado de esta fuente el 7 de mayo de 2020.



AJUNTAMENT DE VALÈNCIA
REGIDORIA DE SALUT I CONSUM



UPCCA
VALENCIA



Cendoc Bogani



UISYS

Unidad de Información e
Investigación Social y Sanitaria



**VNIVERSITAT
DE VALÈNCIA**