

# DESAFÍOS PRESENTES Y FUTUROS DEL JUEGO EN ARAGÓN EN EL MARCO DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA

M.<sup>a</sup> Elena PÉREZ APARICIO

**SUMARIO:** I. CONCEPTO DEL JUEGO.– II. HISTORIA DEL JUEGO.– III. JUEGO PÚBLICO Y JUEGO PRIVADO.– IV. JUSTIFICACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN MATERIA DE JUEGO.– V. REPARTO DE COMPETENCIAS EN EL ESTADO ESPAÑOL EN MATERIA DE JUEGOS DE SUERTE, ENVITE O AZAR.– VI. JUEGO ON LINE EN EUROPA.– VII. JUEGO ON LINE EN ESPAÑA.– VIII. JUEGO PRESENCIAL Y REMOTO: APUESTAS Y LOTERÍAS.– IX. POSIBLES ACCIONES FUTURAS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN EN LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS JUEGOS DE SUERTE, ENVITE, AZAR O PURO RECREO. 1. Situación actual del juego en Aragón. A. *Ley 6/2009, de 8 de julio de Centros de Ocio de Alta Capacidad.* B. *Ley 2/2000, de 28 de junio, del Juego de la Comunidad Autónoma de Aragón.* 2. Nuevos retos de la acción administrativa en materia de juego en Aragón.

## I. CONCEPTO DEL JUEGO

El juego es una actividad de entretenimiento y de ocio, resultando exclusivo para adultos en los supuestos en que el juego se realiza mediante transferencias de dinero por parte de los jugadores, con posibilidad de obtener un premio, en dinero o en especie.

El juego puede realizarse en distintos espacios, familiares, escuelas (como entretenimientos infantiles), clubes deportivos, eventos de caridad, con el único fin de establecer relaciones sociales o de atender a fines sociales, o ser objeto de una explotación comercial, en cuyo caso deberá desarrollarse en locales específicos de juego o mediante el empleo de los nuevos canales de comunicación a distancia o interactivos, previamente autorizados por la Administración competente.

A los efectos de este estudio, abordaremos el juego cuya realización se ofrezca o facilite con fines puramente lucrativos, arriesgando los jugadores cantidades de dinero u objetos económicamente evaluables, con independencia de que predomine en ellas el grado de habilidad, destreza, maestría o pericia de los participantes, o sean exclusiva o primordialmente de suerte, envite o azar, y tanto si se desarrollan por medio de actos humanos como si se realizan mediante la utilización de máquinas automáticas o, incluso, de forma interactiva, mediante el empleo de medios telemáticos.

La industria del juego privado constituye en España un sector importante de nuestra economía que se encuentra en permanente evolución, para atender a las nuevas demandas sociales, dado que algunos juegos, como las máquinas de juego o el bingo tradicional, van envejeciendo paulatinamente y es preciso buscarles nuevas modalidades de juegos, constituyendo la tecnología una herramienta para la innovación, mediante el uso de plataformas informáticas y electrónicas, sistemas operativos, dispositivos e interconexiones que garanticen el relevo generacional de cada modalidad de juego. El sector del juego en Aragón contribuye al desarrollo de I+D+i, generando riqueza y 9.500 empleos directos y 22.000 indirectos.

No obstante, y dado que la actividad del juego conlleva la transferencia de sumas de dinero o de bienes económicamente valiosos, corresponde a la Administración (en adelante, Admón.) buscar un equilibrio, entre la libertad de empresa y el derecho al ocio responsable, velando para que un tiempo de ocio y de disfrute no se convierta en un juego problemático-compulsivo y, por tanto, patológico, con los consiguientes problemas personales, familiares, sanitarios y económicos para las personas implicadas.

## II. HISTORIA DEL JUEGO

La historia del juego, apostando o arriesgando algo de valor, es tan antigua como la propia humanidad.

Para el año 3.000 antes de Cristo, las civilizaciones tempranas chinas, europeas y de Oriente Medio jugaban para divertirse y por dinero. Los datos aparecen en la mitología griega, en la literatura india y en los jeroglíficos egipcios en los que se pueden ver algunas reglas y regulaciones para los juegos de dados. Los antiguos egipcios ya competían en salto, lucha y juegos con pelotas, siglos antes de la creación de las Olimpiadas por los griegos. En el circo romano centenares de miles de personas asistían y apostaban en corridas de caballos y en los gladiadores.

En el período medieval había justas y torneos de arco y flechas, decidiendo por veces así el destino de ciudades y hasta de los reinados. El primer paso hacia los casinos modernos se advirtió durante el siglo XIII en el reino de Castilla donde se abrieron las primeras casas de juego legales, tributando los organizadores a las arcas reales.

Durante el Renacimiento e inicio de la Edad Moderna el juego ha estado siempre presente a lo largo de todas las competiciones organizadas en Europa.

Según estudios realizados sobre la historia del juego en España, se observa como nuestro país cuenta con una larga tradición y una rica experiencia en contenidos legales, a diferencia de otros países europeos. La contribución de España al mundo del juego es indiscutible exportando juegos de azar y de entretenimiento, como la veintiuna que al llegar a Estados Unidos cambió el nombre para convertirse en el juego de cartas de Black Jack de los casinos de juego o las apuestas mutuo deportivas, inventadas por el español Josep Oller,

con el nombre de Pari Mutuel, además se observa anualmente en España la enorme capacidad de convocatoria nacional que tiene el sorteo extraordinario de Navidad organizado por Loterías y Apuestas del Estado (en adelante LAE).

Mediante el Real Decreto-Ley (en adelante RD Ley) 16/1977, de 25 de febrero, por el que se regulan los aspectos penales, administrativos y fiscales de los juegos de suerte, envite o azar y apuestas, se declararon formalmente despenalizados los juegos de azar. La exposición de motivos del RD Ley señala que “aunque no han cambiado sustancialmente ni en España ni en otros muchos países las concepciones generales en torno a los juegos de azar y a sus posibles consecuencias individuales, familiares y sociales, no se pueden desconocer que los sistemas de prohibición absoluta frecuentemente han fracasado en la consecución de sus objetivos moralizadores y se han convertido de hecho en situaciones de tolerancia o de juego clandestino generalizado, con más peligros reales que los que se trataban de evitar y en un ambiente de falta de seguridad jurídica. La renovación general de pautas de comportamiento colectivo que se está produciendo en el país, de un lado, y del otro la contemplación de las experiencias positivas consagradas, en materia específica de juegos, en otros países geográfica o culturalmente próximos al nuestro, inducen a iniciar nuevos derroteros en este campo, con el objeto de asegurar con más eficacia el cumplimiento de objetivos ineludibles de tutela y protección social, al propio tiempo que se logran otras importantes finalidades complementarias de interés social y de defensa y fomento de los intereses fiscales, a través de la eliminación de la clandestinidad de los juegos y de la instauración de un sistema más progresivo de reglamentación uniforme de la materia y de control público de las actividades destinadas a hacer posible y normal la práctica de los mismos”.

Por tanto, con el RD Ley 16/1977 la actividad empresarial del juego se despenalizó fruto de la proyección del principio penal de intervención mínima y de la concurrencia de motivos de eficacia, quedando sujeta a una intensa intervención administrativa, incurso en un repertorio de limitaciones e intervenciones específicamente diseñadas por el ordenamiento jurídico.

Con la CE se reconoce el derecho a la libertad de empresa, en su art. 38, el Tribunal Supremo (en adelante TS), en Sentencias como la de 30 de junio de 2009, de la Sala 3ª de lo contencioso-administrativo, señaló que sin desconocer el contenido esencial del derecho a la libertad de empresa, el legislador puede modularlo, porque la actividad empresarial del juego “es una actividad económica en la que los intereses más necesitados de protección son los personales, familiares y sociales. En consecuencia, el legislador se encuentra habilitado para la implantación de específicos condicionados que limiten o impidan el desarrollo de la actividad de juego”.

### III. JUEGO PÚBLICO Y JUEGO PRIVADO

En España el juego puede ser, según su titularidad, juego público o juego privado, y según la autoridad administrativa que lo gestiona, competencia

del Estado o competencia de las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA). A su vez, el juego público puede ser gestionado directamente por la propia Admón. o a través de la creación de entidades de derecho público, como ha sucedido con LAE o la Entidad Autónoma de Juegos y Apuestas de la Generalidad de Cataluña (en adelante, EAJA).

La variedad de juegos que comercializa LAE son la Lotería Nacional, La Quiniela, la Lotería Primitiva, la Bono Loto, El Quinigol, Euromillones, Lototurf y el Quintuple plus.

En el ámbito estatal están autorizados para la gestión y explotación de juegos la Cruz Roja y la Organización Nacional de Ciegos (en adelante, ONCE). La oferta de juegos de la ONCE es El cupón, El Cuponazo, el Supercupón fin de semana, el Bonocupón, El Combo, El Combote, El rasca de la ONCE, El 7 de la suerte y el Tres de Seis.

En estos momentos, en Aragón la titularidad y explotación de los juegos autorizados es exclusivamente privada y se realiza a través de la constitución de empresas de juego y, excepcionalmente, personas físicas.

La normativa fiscal española de juego distingue la tributación de los premios obtenidos por el jugador en función del organizador, otorgando un trato fiscal favorable en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas a los ingresos procedentes de loterías, juegos y apuestas organizadas por LAE y por las CCAA, así como los sorteos organizados por la Cruz Roja Española y la ONCE, exentos del Impuesto sobre la Renta, a diferencia de los premios obtenidos en juegos organizados por entidades extranjeras y por entidades españolas distintas de las que gozan de la exención, como son las empresas de juego que exploten salones de juego, salas de bingo o casinos de juego, cuyos jugadores están sujetos al Impuesto progresivo sobre la Renta.

En base a lo expuesto, podemos afirmar que la normativa fiscal española restringe la libre prestación de servicios dentro de la Unión. El derecho comunitario prohíbe las restricciones nacionales a la libre prestación de servicios. No obstante, dada la especial naturaleza del sector del juego, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE (en adelante, TJUE) admite que los Estados miembros impongan ciertas limitaciones, siempre y cuando las medidas restrictivas vengan justificadas por razones imperiosas de interés general, sean proporcionales a los fines que se pretendan conseguir, no supongan una discriminación por razón de nacionalidad e informe de la oportunidad y proporcionalidad de la medida restrictiva adoptada por el Estado miembro.

Sobre esta materia se ha pronunciado la Comisión Europea señalando que la utilización de una medida de exención fiscal no es adecuada para proteger a los consumidores, puesto que no reduce las posibilidades de juego, sino que más bien motiva la participación de los ciudadanos en juegos cuyos premios gozan de un trato fiscal favorable, además tampoco favorece a la consecución de los objetivos de lucha contra el fraude y de prevención del blanqueo de capitales.

#### **IV. JUSTIFICACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN MATERIA DE JUEGO**

La Sentencia, de 30 de junio de 2009, de la Sala 3ª de lo contencioso-administrativo del TS, señala que la actividad del juego se rige por el principio constitucional de libertad de empresa, previsto en los arts. 38 y 53.1 del Texto Fundamental, sin perjuicio de desarrollarse en el marco de una intensa intervención normativa y de un exhaustivo control administrativo, que limita o dificulta el libre desarrollo de la misma, porque en la actividad del juego deben prevalecer la protección de otros intereses superiores de carácter general, como son la protección de los consumidores y usuarios, que comprenden desde su salud física y mental hasta la defensa de sus derechos económicos, así como la obligación de los poderes públicos de garantizar y proteger el contenido esencial del ejercicio de libertad de empresa «de acuerdo con las exigencias de la economía general y, si es procedente, de la planificación», en atención a lo dispuesto en los artículos 33.2, 128 y 131 de la CE.

Por lo tanto, la intervención de las Administraciones Públicas en materia de juegos de azar se justifica en la necesidad de ponderar las repercusiones sociales, económicas y tributarias derivadas de la actividad del juego, reduciendo, diversificando y no fomentando su hábito y planificando los juegos y los locales autorizados en Aragón, limitando, en su caso, el número de máquinas de juego, salas de bingo, casinos de juego y demás juegos de azar y apuestas y de locales de juego autorizados.

El control de la Administración se realiza con carácter previo al inicio de cada actividad de juego, mediante la concesión por ésta de las preceptivas autorizaciones, celebración de concursos públicos, concesión de documentos profesionales, homologación de material de juego y a lo largo del desarrollo de la actividad, a los efectos de garantizar a los jugadores (consumidores) la seguridad, transparencia y fiabilidad en la práctica de los juegos, la prohibición de concesión de créditos o préstamos a los jugadores, así como la adopción de medidas que eviten incentivar o estimular el juego compulsivo, autorizando una publicidad de los locales de juego, y no de los juegos, meramente informativa y socialmente razonable, que no sugiera escapadas fáciles para gente con problemas o anuncios de locales de juego dirigidos a menores de dieciocho años.

La intervención de la Admón. obedece también a la obligación de proteger a colectivos especialmente vulnerables, como la infancia, la adolescencia o las personas que tengan reducidas sus capacidades volitivas, prohibiendo su entrada en los locales de juego con dinero y su acceso a los juegos con dinero, controlando el juego de puro recreo de los menores de edad, desarrollado especialmente a través de vídeo consolas o medios electrónicos o telemáticos, así como adoptando medidas de prevención, control y rehabilitación de las personas que padecen juego patológico, garantizando el control de las personas inscritas en el Registro de Prohibidos y ofreciendo recursos de la red socio-asistencial y sanitaria pública para su tratamiento, recuperación y rehabilitación.

La justificación de la intervención de la Admón. en materia de juego responde también a motivos fiscales, mediante el pago de los Tributos del Juego y de las correspondientes Tasas administrativas, por los empresarios y ciudadanos implicados en la actividad comercial del juego en Aragón, que nutren las arcas públicas y favorecen el desarrollo de las Políticas Públicas del Gobierno de Aragón (en adelante, GA). El juego privado en Aragón, en un contexto global de crisis económica y financiera, ha supuesto para las arcas públicas un ingreso de 74.208.000 €, en el año 2007, y de 72.670.000 €, en el año 2008.

## **V. REPARTO DE COMPETENCIAS EN EL ESTADO ESPAÑOL EN MATERIA DE JUEGOS DE SUERTE, ENVITE O AZAR**

La actividad del juego se encuadra dentro de las políticas comunitarias relativas a la salud pública y protección del consumidor. Los arts. 152 y 153 del Tratado Constitutivo de la Unión Europea (en adelante, TCUE), referentes a la salud pública y a la protección al consumidor, respectivamente, configuran dichas materias como competencias compartidas de la Unión Europea (en adelante, UE) con los Estados miembros.

De conformidad con el art. 5 del TCUE, en aquéllas materias, en las que la competencia de la UE no es exclusiva, rige el “principio de subsidiariedad”, según el cual, la UE sólo interviene en la medida en que los objetivos del Tratado no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros. Por lo tanto, la potestad legislativa principal en materia de juego corresponde a las instituciones propias de cada Estado, si bien, en ningún caso pueden vulnerar las políticas y objetivos establecidos en el TCUE, porque, en caso contrario, las instituciones comunitarias podrían adoptar las medidas oportunas para evitar dicha vulneración.

Con la aprobación de la CE, el Estado no asumió en el listado de materias del art. 149.1, la competencia exclusiva sobre las actividades de casinos, juegos y apuestas, por lo que las diecisiete CCAA, en virtud de la cláusula de cierre del art. 149.3 de la CE, asumieron la competencia exclusiva sobre las citadas actividades.

El Estatuto de Autonomía de Aragón (en adelante, EAAR), aprobado por Ley Orgánica (en adelante, LO) 8/1982, de 10 de agosto, al amparo del art. 149.3 de la CE, señalaba en el art. 35.1.36<sup>a</sup> que la CAAR ostentaba competencias exclusivas en materia de “casinos, juegos, apuestas y combinaciones aleatorias, excepto en las apuestas y loterías del Estado”.

En Aragón la competencia de casinos, juegos, apuestas y combinaciones aleatorias fue efectiva el día 1 de julio de 1994, fecha en la que entró en vigor el Real Decreto 1055/1994, de 20 de mayo, sobre traspaso de funciones y servicios de la Admon. del Estado a la CAAR en las referidas materias, aprobando, desde entonces, las instituciones aragonesas (Cortes de Aragón

y GA) diversa normativa de juego, asumiendo la gestión técnico-administrativa y fiscal la Admón. autonómica, a través de los Departamentos competentes en la materia.

En estos momentos, y de acuerdo con el art. 71.50ª de la LO 5/2007, de 20 de abril, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, la CAAR ostenta competencias exclusivas en materia de “juego, apuestas y casinos, incluidas las modalidades por medios informáticos y telemáticos, cuando la actividad se desarrolle exclusivamente en Aragón”.

No obstante, el Estado dispone de competencia para organizar y explotar lotería de ámbito nacional, en virtud del art. 149.1.14ª de la CE, que reserva al Estado la competencia exclusiva de Hacienda General, puesto que la Lotería Nacional es un recurso económico ordinario de la Hacienda Estatal y monopolio del Estado. Por esta razón, en Sentencias del Tribunal Constitucional (STC 163/1994 y STC 164/1994, ambas de 26 de mayo de 1994) y en los Reales Decretos de traspaso de funciones y servicios en materia de juego se indica que corresponde al Estado ejercer competencias en materia de organización de apuestas mutuas deportivo-benéficas, loterías nacionales y juegos de ámbito estatal, directamente o a través de entidades públicas, así como las funciones policiales que, relacionadas directa o indirectamente con el juego, sean competencia de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

La habilitación del Estado para ejercer competencias en materia de juegos de azar también se ha recogido en la disp. adic. vigésima de la Ley (en adelante, L) 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información, indicando que “la competencia para la ordenación de las actividades de juegos y apuestas realizadas a través de sistemas interactivos corresponderá al Gobierno de España cuando su ámbito sea el conjunto del territorio nacional o abarque a más de una CCAA”. Marco legal que habilita al Gobierno de España a elaborar un borrador de Anteproyecto de Ley en el que se aborda la ordenación del juego a nivel estatal, la posible conversión de la LAE en dos entes, uno público, con funciones de regulación del juego de ámbito estatal, y otro privado, con competencias para comercialización de los juegos de titularidad pública estatal, según normativa mercantil.

En EEAA como Cataluña y Andalucía se incluye avanzar en la configuración y en el ejercicio de la competencia de los juegos mediante la instauración de mecanismos de cooperación, tales como Comisiones Bilaterales entre las CCAA y el Estado en la que se delibere previamente la autorización y/o modificación de modalidades de juego y apuestas de ámbito estatal.

El marco normativo que ampara la intervención de la Admón. de la CAAR en materia de juego se encuentra en:

- a) El Estatuto de Autonomía de Aragón.
- b) La L 2/2000, de 28 de junio, del Juego de la Comunidad Autónoma de Aragón, modificada por la L 4/2003, de 24 de febrero y la L 3/2004, de 22 de junio.

- c) La L 6/2009, de 6 de julio, de Centros de Ocio de Alta Capacidad en Aragón.
- d) El Decreto (en adelante, D.) 225/2007, de 18 de septiembre, del GA, por el que se aprueba la Estructura Orgánica del Departamento de Política Territorial, Justicia e Interior.
- e) El D 183/2000, de 24 de octubre, del GA, por el que se regula la Comisión del Juego de la CAAR, modificado por el D 263/2007, de 23 de octubre, del GA y desarrollado por la Orden (en adelante, O) de 9 de febrero de 2001, del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, por la que se desarrollan las normas para la suplencia de los miembros de la Comisión del Juego de la CAAR.
- f) La Resolución de 19 de mayo de 2009, del Director General de Organización, Inspección y Servicios, por la que se procede a publicar la relación de modelos normalizados de solicitudes y comunicaciones que se incorporan al Catálogo de modelos normalizados de solicitudes y comunicaciones dirigidas a la Administración de la CAAR.
- g) El D 159/2002, de 30 de abril, del GA, por el que se aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas, modificado por el D 206/2007, de 24 de julio, del GA.
- h) El D 3/2004, de 13 de enero, del GA, por el que se crea el Registro General del Juego y se aprueba su Reglamento. Este D ha sido desarrollado parcialmente por la O de 25 de junio de 2009.
- i) El D 166/2006, de 18 de julio, del GA, por el que se aprueba el Reglamento de Publicidad del Juego y Apuestas, desarrollado por la O de 15 de enero de 2007, del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales.
- j) El D 108/2009, de 23 de junio, del GA, por el que se suprime el Fichero de Datos de carácter personal “Registro de Prohibidos” y se crea el Fichero de datos de carácter personal “Registro del Juego de Prohibidos” (REJUP), desarrollado por la O de 25 de junio de 2009, del Consejero de Política Territorial, Justicia e Interior, por el que se desarrolla el Título V del D 3/2004, de 13 de enero, del GA, por el que se crea el Registro General del Juego y se aprueba su Reglamento y por el que se regula el procedimiento de transmisión telemática de los datos de las personas que tienen prohibido el acceso a los locales de juego.
- k) El D 163/2008, de 9 de septiembre, del GA, por el que se aprueba el Reglamento de Máquinas de Juego y Salones.
- l) El D 142/2008, de 22 de julio, del GA, por el que se aprueba el Reglamento del Juego del Bingo, desarrollado por la O. de 1 de agosto de 2008, del Consejero de Política Territorial, Justicia e Interior, por la que se establecen condiciones técnicas adicionales para las salas de bingo y el Centro Operativo del Bingo Interconexionado de Aragón, S.A.U.

- l) El D 173/2001, de 4 de septiembre, del GA, por el que se regulan las condiciones para la autorización de instalación de casinos de juego en la CAAr.
- m) El D 198/2002, de 11 de junio, del GA, por el que se aprueba el Reglamento de Casinos de Juego.
- n) El D 2/2004, de 13 de enero, del GA, por el que se aprueba el Reglamento de juegos recreativos sin premio a través de sistemas e instalaciones en locales abiertos al público de carácter informático, telemático o de comunicación a distancia.
- ñ) El D 364/2002, de 3 de diciembre, del GA, por el que se aprueba el Reglamento de Apuestas Deportivas o de Competición, modificado por el art. 51 de la L 26/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Tributarias y Administrativas de la CA de Aragón.
- o) La L 30/2009, de 30 de diciembre, de Medidas Tributarias de la CA de Aragón.

De la lectura de los citados textos normativos, podemos concluir que en materia de juego corresponde a la Admón. de la CAAr la aprobación del Catálogo de Juegos y Apuestas de Aragón, dictar las normas de los juegos autorizados en Aragón para garantizar el adecuado conocimiento por los usuarios de las reglas y condiciones en que se desarrolla el juego, la regulación de la publicidad de los juegos competencia de la CAAr, el otorgamiento de las autorizaciones administrativas para la instalación, apertura y funcionamiento de todo tipo de actividades de juego y de los establecimientos donde se desarrollen, la renovación y caducidad de dichas autorizaciones, la concesión de las autorizaciones administrativas para la constitución, modificación y extinción de empresas de juego que realicen su actividad en el ámbito territorial de Aragón, el otorgamiento y revocación de los documentos profesionales necesarios para el desempeño de puestos de trabajo en locales de juego y empresas de juego, la regulación de las características de fabricación y homologación del material de juego para garantizar la seguridad y licitud del desarrollo de las actividades de juego y el control, comprobación, inspección y sanción administrativa del desarrollo de los juegos y de los locales autorizados para su práctica por el incumplimiento de la normativa de juego.

Desde el día 1 de julio de 1994 las tareas de inspección han sido desarrolladas por la Brigada de Juego dependiente de la Jefatura Superior de Policía, en virtud del Convenio de colaboración suscrito entre el Ministerio del Interior y la CAAr en materia de juego, el día 28 de abril de 1994. No obstante, y como consecuencia de la firma de un Convenio administrativo de colaboración entre el Ministerio del Interior y la CAAr en materia policial, el día 9 de diciembre de 2009, la Admón. autonómica, además de ampliar el número de efectivos que integran la Unidad del Cuerpo Nacional de Policía adscrita a la CAAr hasta 200 agentes de policía, ha asumido todas las competencias señaladas en el art. 38 de la LO 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de modo que entre las nuevas tareas que desempeñarán los agentes que integran

la Unidad adscrita será la inspección, comprobación e investigación de los aspectos técnicos y administrativos de juego, tales como la vigilancia del cumplimiento por parte de los locales de las disposiciones vigentes, la elaboración de informes previos a la apertura y renovación de locales de juego, la prevención y lucha de fraudes en el desarrollo de los juegos y del juego clandestino, el precinto y comiso de los elementos irregularmente utilizados en la práctica del juego, la clausura provisional de los locales, el examen de las máquinas, utensilios, documentos y todos los demás elementos que puedan servir de información para el mejor cumplimiento de sus funciones, la incoación diligencias, actas de inspección y de constancia de hechos por presunta comisión de infracciones administrativas, para su tramitación por el órgano competente, la comprobación de documentos, libros y demás registros administrativos y contables, relacionados con la actividad de juego y las demás actuaciones que reglamentariamente se determinen.

En el ámbito fiscal, la normativa de juego difiere respecto del reparto de competencias sustantivas de juego. De acuerdo con la LO 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la LO 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las CCAA y la L 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las CCAA de régimen común y Ciudades con EA y se modifican determinadas normas tributarias, el Tributo sobre el Juego es de titularidad estatal, sin perjuicio de la cesión a Aragón de la recaudación de los ingresos producidos en nuestra CA y de la facultad de la CAAr de ejercer competencias normativas en la determinación de exenciones, base imponible, tipos de gravamen, cuotas fijas, bonificaciones y devengo y la regulación de la aplicación de los Tributos sobre el Juego, además del ejercicio de la potestad sancionadora y de revisión por delegación del Estado.

En la actualidad los cambios de conductas de consumo y la consolidación de nuevas ofertas comerciales, mediante el empleo de las tecnologías de la información y del conocimiento, están proporcionando un escenario del juego moderno y globalizado, al que se accede a través de una navegación sencilla e interactiva, a través de los nuevos canales de la información y del conocimiento, como Internet, radio, televisión digital, llamadas telefónicas a los números 905 ("call TV"), mensajes de móvil..., ofertando juego, en vivo y directo, y de manera más cómoda y atractiva para el jugador, según su disponibilidad horaria, de manera que pueda acceder al juego cuando y desde donde lo desee, su hogar, su oficina o con su notebook durante un viaje, una auténtica revolución.

El acceso vía remota, electrónica o telemática a estas nuevas ofertas comerciales de ocio y de juego plantea nuevos debates de quien es la autoridad administrativa competente para su regulación, intervención, supervisión, control y recaudación tributaria de los beneficios económicos que genere su explotación. Sobre esta cuestión las posiciones no son uniformes en el Estado español.

El auge de los juegos de azar desarrollados a través de sistemas interactivos hace preciso actualizar la normativa de los juegos de azar, ofreciendo el

necesario soporte legal a las nuevas tecnologías, dado que a través de los nuevos canales de distribución se organizan juegos, concursos y competiciones con dinero, que están convirtiendo a España en un paraíso fiscal para quienes los organizan, dado que no están sujetos a ningún control administrativo ni pagan impuestos.

Respecto de los “call TV” la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, prevé que estos concursos tengan la consideración de rifas, dado que la empresa que los organiza tarifa la llamada en una cuantía previamente determinada, como ocurre con las rifas de cualquier otro bien.

Además con la consolidación de la implementación total del TDT se estima que el impacto en el sector del juego será importante, no sólo porque permitirá acceder a nuevas cadenas, sino porque este sistema permitirá aumentar la interactividad del receptor y que los telespectadores desde sus hogares tengan acceso a nuevas cadenas capaces de ofertar canales temáticos que incluyan un menú con diferentes juegos que permitan acceder a los televidentes a casinos interactivos en vivo o bingos en directo. En la actualidad, ya existen en Reino Unido canales temáticos que incluyen un menú de juegos diferentes, ofertando el primer casino interactivo en vivo por televisión en Escocia, a través del sistema de TDT.

No obstante, el impacto de los nuevos canales ofertados por la sociedad de la información y del conocimiento es tal que el debate trasciende más allá de nuestros propios límites territoriales y de soberanía.

## VI. JUEGO ON LINE EN EUROPA

La incidencia de las nuevas tecnologías y la importancia de Internet, como canal de información y del conocimiento, ha alcanzado también al ocio, ofreciendo diversas ofertas de juego. El sector del juego on line o en línea está aumentando en tiempo de crisis, porque ofrece un tipo de ocio más económico y puede permitir unos ingresos extra.

La consultora Global Betting and Gaming estima que los jugadores de póquer por Internet en el mundo gastaron en 2009 un valor aproximado de 3.890 millones de dólares, un 10,4% más que en 2008. En el marco español la estimación para el año 2009 fue de un aumento aproximado de un 20%. Su facturación en el año 2008 alcanzó los 45 millones de euros, elevándose a 50 millones en el año 2009 y vaticinando unos crecimientos anuales sostenidos por encima del 30%.

En Estados Unidos el juego on line está prohibido; no obstante, en el seno de la Cámara de Servicios Financieros, se está debatiendo la regulación del juego en Internet y la necesaria protección al consumidor.

En la UE existe una profunda división sobre el juego on line. Trece de los veintisiete Estados de la UE aprueban el juego on line, siete lo restringen a

parámetros monopolísticos estatales y otros siete optan por su prohibición. En la Europa del Mercado Interior el debate sobre la prestación de los juegos on line está abierto no sólo entre los Estados miembros, sino también entre las propias instituciones comunitarias, de modo que no existe una determinada postura respecto de si el juego por dinero debería regularse en el ámbito de la UE.

La Comisión Europea ha incoado procedimientos de infracción contra varios Estados miembros por restringir el acceso a sus mercados y de similar manera la jurisprudencia del TJUE tiende a reconocer la libertad de prestación de servicios de juego de manera transfronteriza. En cambio, el Consejo de la UE, donde están representados los Gobiernos Nacionales, y el Parlamento Europeo han sostenido habitualmente que los servicios relacionados con el juego deben ser regulados y controlados en el ámbito nacional, con poca o ninguna interferencia de la UE.

Por esta razón, y en virtud del principio de subsidiariedad anteriormente expuesto, en estos momentos, no existe una legislación específica en materia de juego por dinero en el ámbito de la UE, de forma que corresponde a cada Estado miembro regular esta actividad en su territorio. Sin embargo, las normas del Mercado Interior de la UE, incluidas las libertades de establecimiento y de prestación de servicios, resultan de aplicación al juego y han permitido actividades transfronterizas, especialmente en el ámbito on line.

Con la Directiva de Servicios 2006/123, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios del Mercado Interior, esta situación ha quedado confirmada, al excluir de su ámbito de aplicación, en su artículo 2.2, letra h), “el juego por dinero”, con el objeto de tratar a nivel comunitario la prestación del servicio de juego on line de manera progresiva a través de las diferentes áreas que colateralmente le repercuten, como son las Directivas de Televisión sin fronteras, de blanqueo de capitales o de servicios de audio.

El Parlamento Europeo aprobó, el día 10 de marzo de 2009, una Resolución sobre la Integridad de los Juegos de Azar en línea en la UE, que si bien no es vinculante, puede tener influencia en la futura política de juegos de azar de la UE o de los Estados miembros. Los contenidos principales de la Resolución son estimar que, de conformidad con el principio de subsidiariedad y con la jurisprudencia del TJUE, los Estados miembros tienen un interés y derecho en regular y controlar el juego en sus respectivos mercados, de conformidad con sus tradiciones y culturas, subrayando el Parlamento Europeo la importancia de que el Estado miembro de residencia del consumidor pueda efectivamente controlar, limitar y supervisar los servicios de juegos de azar prestados en su territorio. El Parlamento Europeo apoya el desarrollo normativo de los juegos de azar on line, al objeto de garantizar las restricciones de edad, la prohibición de crédito y los sistemas para proteger a jugadores vulnerables, sugiriendo examinar la posibilidad de introducir una cantidad máxima que cada persona puede utilizar para las actividades de jue-

go, obligando a las empresas de juegos de azar on line a utilizar tarjetas de prepago. Además el Parlamento Europeo insta a los Estados miembros a que cooperen a nivel de la UE a tomar medidas contra todo tipo de publicidad o comercialización agresiva por cualquier empresa de juegos de azar on line, incluidas las demostraciones gratuitas de juegos, estimando conveniente que el sector empresarial del juego on line adopte medidas de autorregulación, a través de un Código de Conducta, como herramienta complementaria, pero no sustituta de la legislación.

A nivel nacional, la mayor parte de los Estados miembros avanzan hacia un sistema con cierto grado de regulación del mercado que aborde el pleno respeto de la protección de los derechos de los consumidores, instaurando mecanismos que impidan el acceso al juego de azar de menores de edad o permitan la autoexclusión de los jugadores que consideren están desarrollando un juego problemático, así como abordando la lucha contra el fraude y la criminalidad o el desarrollo de reglas estrictas en materia de publicidad.

Reino Unido ostenta un modelo del mercado del juego regulado, concediendo licencias a las empresas privadas que reúnan ciertos estrictos estándares técnicos sus equipos informáticos, que permitan asegurar la fiabilidad y transparencia en el juego, el control y verificación de los datos esenciales del jugador (como procedencia, cuenta bancaria o mayoría de edad) el conocimiento por el jugador de las reglas del juego y los sistemas técnicos de seguridad necesarios que impidan el fraude y el blanqueo de capitales. Reino Unido, en pleno respeto de las normas del Mercado Interior, reconoce las licencias concedidas por otro Estado de la UE siempre y cuando cumplan con unos requisitos equivalentes a los exigidos en la licencia británica, de este modo en Reino Unido se admite el juego on line transfronterizo de un territorio a otro. El juego virtual en Reino Unido es uno de los negocios que más aporta al Estado en materia impositiva y generación de empresas.

Francia abrirá muy pronto su mercado de apuestas en línea, se prevé que la Ley será promulgada antes de la Copa del Mundial de Fútbol, es decir antes de junio de 2010, con el propósito de acabar con la importante proliferación de páginas de apuestas en la red y de habilitar la transición de un régimen monopolístico a otro estrictamente regulado, donde las empresas que deseen prestar estos servicios deberán obtener una licencia, de una duración de cinco años renovables, con el compromiso de respetar una serie de especificaciones técnicas y administrativas y de someterse al control permanente de un organismo público. El control público permitirá, a su vez, luchar contra el juego ilegal, controlar la actividad del juego legal, prevenir o reducir la utilización de los servicios de juego telemático por parte de menores, reducir la ludopatía, preservar la ética de las competiciones deportivas y evitar el blanqueo de dinero, asumiendo las empresas de juego en línea una carga fiscal del 7,5% para las apuestas deportivas y del 2% para las de póquer y cuya recaudación se destina en parte a la financiación de la lucha contra la dependencia al juego.

En Italia los juegos on line regulados son las apuestas deportivas e hípi-cas, los juegos de habilidad con póquer, los juegos de cartas en forma de torneo o donde prime la habilidad sobre el azar y las loterías instantáneas. Corresponde al Monopoli di Statu el control del servicio de juego en línea, concediendo una licencia específica, previo cumplimiento de unos estrictos requisitos y de una tributación del 30% de la recaudación, a las empresas italianas, domiciliadas en el territorio italiano; así mismo, la normativa italiana exige que los jugadores estén previamente registrados, ostenten la condición de ciudadanos italianos y dispongan de un número de identificación fiscal. Las transacciones de dinero que generan los juegos on line las controla directamente el Monopoli di Statu.

En países como Portugal, en STJUE, de 8 de septiembre de 2009, se rechazó el recurso interpuesto por la empresa de apuestas a través de Internet, Bwin y por la Liga Portuguesa de Fútbol Profesional, multadas por las autoridades portuguesas con 74.000 y 75.000 euros, respectivamente, por haber propuesto juegos de azar a través de Internet y haberlos publicitado, pese a la prohibición de la legislación portuguesa. El fallo del TJUE justificó la compatibilidad del monopolio de los juegos de azar en el Mercado Interior, entendiendo que las restricciones impuestas por algunos Estados miembros a las empresas privadas de apuestas y juegos de azar por Internet, e incluso su prohibición, no vulnera la normativa comunitaria ya que pueden considerarse justificadas “cuando obedezca a razones concluyentes e imperativas relacionadas con el interés general”, como son los objetivos de lucha contra el fraude y contra la criminalidad.

En Alemania y en Holanda, el juego en línea está prohibido. El Estado Alemán con el objeto de garantizar la prohibición del juego por Internet bloquea los dominios y las tarjetas de crédito y prohíbe todo tipo de publicidad, incluida la información de los resultados de la lotería pública, que sólo se facilita a través de Loto Inform.

De lo expuesto, podemos concluir que dado que el impulso de la sociedad de la información y del conocimiento es imparable, resulta necesario, en vez de criminalizar a los jugadores y a las empresas prestadoras de los servicios de juego por sistemas interactivos, que los gobiernos afronten legislativamente esta nueva oferta de ocio y de entretenimiento, ofreciendo un mercado seguro, legal y regulado, permitiendo, a su vez, a las Administraciones obtener unos ingresos, vía impositiva, por la prestación comercial de un servicio electrónico.

## VII. JUEGO ON LINE EN ESPAÑA.

La extensión de los juegos de azar por Internet exige que las autoridades administrativas españolas competentes renueven y actualicen el marco legal que regula la actividad del juego de azar.

Un Dictamen del despacho de abogados de Garrigues, emitido a petición de la Confederación Española de Empresarios del Juego (COFAR) y de la Confederación Española de Organizaciones de Empresarios del Juego del Bingo (CEJ) estima que la regulación de los juegos telemáticos es una necesidad imperiosa que es preciso abordar, dado que en la actualidad se encuentran en flagrante ilegalidad. Para ello propone una regulación única consensuada por todas las CCAA con el Estado, basada en un régimen de autorizaciones técnico-administrativas, con Catálogo de Juegos y Apuestas único para toda España, cuya gestión, inspección y sanción de los juegos podría corresponder a las CCAA.

La citada disp. adic. 20.6 de la L 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de Sociedad de la Información, sienta las bases del marco regulatorio de los juegos por procedimientos telemáticos para proteger a los consumidores y a los menores, para luchar contra el fraude y contra el blanqueo de capitales, y en general para velar por el respeto de los derechos fundamentales, garantizando los derechos en un mercado abierto y en competencia leal.

El Tribunal de Defensa de la Competencia (en adelante, TDC) ha subrayado públicamente el valor de la competencia en el contexto del interés público sobre la base de la libertad de mercado, dictaminando que “el juego forma parte del mercado y funciona conforme con las bases del mercado. La defensa del interés general no es incompatible con el respeto de la competencia porque la competencia gana objetivos con la competitividad”. Por ello, el TDC considera que es necesario abordar con urgencia una regulación del juego en línea, a los efectos de impedir la actual situación de competencia desleal de las empresas que tradicionalmente vienen desarrollando el juego presencial, respecto de aquéllas que explotan juegos de azar a través de sistemas interactivos en una situación de absoluta ilegalidad, sin control e intervención de las Administraciones Públicas, de modo que se garantice por éstas la necesaria seguridad jurídica mediante el cumplimiento de unos requisitos mínimos y básicos de explotación de los servicios de juego en línea (juegos autorizados, autorizaciones a las empresas, control de la publicidad, régimen sancionador ...) y se garantice que el juego desarrollado mediante el uso de medios informáticos, telemáticos, electrónicos o similares se presta en condiciones de máxima transparencia, fiabilidad y seguridad para los usuarios (jugadores), abonando los correspondientes tributos por la prestación electrónica o telemática de servicios de juego, garantizando la prevención y protección a colectivos especialmente sensibles, como menores o personas que padecen juego compulsivo.

La L 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007, en su disp. adic. decimocuarta, modificó la L 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986, señalando que, con efectos del 1 de enero de 2007, queda prohibida y es ilegal en todo el territorio nacional la venta, importación, circulación, comercio, tenencia y producción de billetes, boletos, sellos, cartones, res-

guardos, máquinas o cualquier otro elemento, incluso técnico o informático (por tanto, que provean de servicios de juegos de azar por Internet en España), que constituya el soporte para la práctica de juegos de azar, sorteos, loterías, apuestas y quinielas, organizados o emitidos por entidades españolas o extranjeras, aunque sean de la UE, sin la preceptiva autorización otorgada por una autoridad española, siendo sancionada como infracción de contrabando, de acuerdo con lo dispuesto en el Título II de la LO 12/1995, de 12 de diciembre, de Represión del Contrabando. La dificultad actual radica en que ninguna empresa puede obtener autorización administrativa, dado que no existe normativa que lo regule, excepto la situación particular de la CA de Madrid, con las consiguientes limitaciones de territorialidad.

El Gobierno de España, a través de un Contrato Programa entre el Ministerio de Economía y Hacienda y LAE, ha encomendado a ésta la redacción de un Proyecto de Ley que aborde el cuerpo normativo de la regulación del juego en línea en España. La normativa estatal deberá estudiar también la coparticipación de las CCAA en los ingresos de los juegos on line, a través del Consejo de Política Fiscal y Financiera y, en particular, en la Comisión Mixta de Coordinación General Tributaria de Régimen Común, para afrontar, desde el consenso entre el Gobierno de España y los de las CCAA, un acuerdo en el que se especifique el reparto, según criterios exclusivamente tributarios.

Por lo tanto, dado que el juego en línea es una nueva oferta de ocio y de entretenimiento, las autoridades públicas deben de procurar otorgar el necesario soporte legal, abordando un nuevo marco jurídico en el que, entre otras cuestiones, se trate:

- 1) La protección de los consumidores, exigiendo la Admón. autorizante estrictos requisitos técnicos e informáticos capaces de asegurar la confidencialidad e integridad de las comunicaciones del jugador con los componentes del sistema informático, la prohibición de concesión de créditos a los jugadores, el acceso por éstos a los portales de juego por un importe máximo, durante un periodo de tiempo determinado, reduciendo el riesgo de que gasten más dinero del que deseen o de que traten de recuperar lo perdido, y el soporte técnico necesario para garantizar que los jugadores que lo deseen puedan autoprohibirse en las webs de juego, durante un periodo mínimo de seis meses.
- 2) La protección de la infancia y de la adolescencia y de los grupos especialmente vulnerables, exigiendo a las empresas prestadoras de los juegos on line adoptar un proceso estricto y riguroso de verificación de la edad de los jugadores, previos controles de la identificación de éstos para confirmar su identidad y su edad.
- 3) La protección de los datos personales de los jugadores, según requisitos legales de la UE y del Estado español.
- 4) La seguridad del juego y de las transacciones económicas, previniendo, detectando, investigando e informando sobre cualquier actividad de fraude y blanqueo de dinero, mediante la colaboración de las enti-

dades financieras y bancarias con establecimiento en España que autoricen la apertura de cuentas bancarias electrónicas con las autoridades públicas competentes.

- 5) La localización física de los servidores en el territorio autorizante, si bien, como se ha indicado en el Reino Unido además de conceder licencia a las empresas con sede en su territorio, también autorizan a las empresas que se encuentren en un tercer país, siempre y cuando cumplan los requisitos exigidos en Reino Unido para la obtención de una licencia.
- 6) La aplicación de criterios fiscales, según modelos generalmente aceptados como el IVA o según modelos aplicados en Italia o Reino Unido como el Impuesto sobre el win, es decir sobre el 20% y 15%, respectivamente, de las ganancias brutas de la empresa autorizada para la explotación de servicios de juego on line. Además en Reino Unido estas empresas de juego pagan una cuota anual a su organismo regulador del juego, la Comisión del Juego.

La normativa de apuestas de Madrid aplica un tipo tributario sobre las apuestas deportivas, de competición o de otro carácter previamente determinado, así como sobre las apuestas hípcas de un 10% sobre el win y en Ley de Acompañamiento de los Presupuestos 2009 de La Rioja gravan las apuestas, "cualquiera que fuere el medio a través del cual se hubieran realizado", sobre el 10% del importe total de los boletos vendidos.

- 7) La aplicación de criterios sociales en la publicidad del juego en línea, a fin de evitar competencia desleal con el juego presencial o juego off line. Sólo las empresas que dispongan de autorización como empresa prestadora de juegos en línea podrán publicitarse, exigiendo la Admón. a éstas responsabilidad social corporativa, de acuerdo con un código de buenas prácticas y de juego responsable.
- 8) La previsión de una posible participación financiera voluntaria de las empresas prestadoras de los servicios de juego no presencial en programas de investigación, formación y tratamiento de los problemas relacionados con el juego.
- 9) El control de la Admón. de los juegos de azar ofertados por empresas sin autorización, emprendiendo sanciones y acciones ante los tribunales de justicia o bloqueando los websites de las mercantiles de juegos de azar sin autorización y/o bloqueando las transacciones bancarias que éstas realicen.

En estos momentos, LAE presta servicios de juegos de azar y pronósticos no sólo de manera presencial a través de su red comercial básica (administraciones de lotería), sino también accediendo a través de su página web ([www.loteriasyapuestas.es](http://www.loteriasyapuestas.es)), en base a la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 20 de julio de 2005, desarrollada por la Resolución de 23 de

agosto de 2005, de LAE, por la que se aprueban las normas que regulan la validación, a través de Internet, de las apuestas relativas a los concursos de pronósticos de apuestas deportivas y de lotería primitiva, en sus diversas modalidades.

En el año 2007 la Audiencia Nacional (en adelante, AN) resolvió que es competencia del Estado fijar los requisitos para la comercialización de los productos de LAE en los puntos de venta de su red de distribución, conforme con la legislación de Defensa de la Competencia de 2007.

Recientemente la Agrupación Nacional de Asociaciones Profesionales de Administradores de Loterías (en adelante, ANAPAL) interpuso un recurso ante la AN contra LAE por el empleo comercial de la “ventanilla virtual” para la venta de sus juegos, prescindiendo de su red comercial básica. Al respecto, la AN resolvió que LAE estaba legitimada para la venta y comercialización de loterías a través de Internet, porque tiene plena capacidad jurídica para obrar, con arreglo a sus atribuciones y que “la comercialización de sus loterías no tiene que realizarse necesariamente a través de los establecimientos que forman parte de su red comercial”.

En este sentido, la AN también se pronunció en varias Sentencias durante los años noventa, con motivo de la venta de productos LAE a través de Andorra y posteriormente por la venta de lotería que la administración de lotería de La Bruixa D’Or, en el pueblo de Sort, provincia de Lérida, realizaba y realiza a través de su portal de Internet.

Son requisitos básicos para la participación en los productos ofertados por LAE a través de su portal:

- a) Restringir la participación a los mayores de edad.
- b) Garantizar la posibilidad de jugar anónimamente.
- c) Asegurar la protección de datos de carácter personal.
- d) Practicar el juego sólo en el territorio español, mediante la utilización de una cuenta electrónica, domiciliada en una entidad bancaria adherida al sistema y autorizada para operar en España. Dicha cuenta bancaria electrónica debe corresponder en todo caso a una persona física (mayor de edad) residente en España.
- e) Pagar las apuestas e ingresar los premios exclusivamente a cuentas bancarias electrónicas abiertas en un banco autorizado para operar en el territorio español, de modo que se garantice la territorialidad del juego.
- f) Limitar el importe económico de las apuestas, mediante la creación de una “loto-bolsa” o monedero virtual con un importe máximo de 200 euros.
- g) Obligar al jugador a identificarse cuando obtiene un premio superior a 600 euros, en aplicación de la normativa fiscal y de protección de datos.

- h) Validar las apuestas realizadas por la red comercial básica y por Internet a través de un servidor central, obteniendo, en este caso, el jugador un boleto virtual que transferirá a una “cesta virtual”. El sistema informático está dotado de las máximas medidas de seguridad y de autenticidad.

Por otra parte, y de acuerdo con la disp. adic. trigésima cuarta de la L 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010, a partir del día 1 de enero de 2010 y con vigencia indefinida, se ha modificado el régimen jurídico de los puntos de venta y Delegaciones Comerciales que conforman la Red Comercial externa de LAE quedando sometidos al derecho privado, de conformidad con la L 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, permitiendo a los actuales titulares de los puntos de venta y Delegaciones Comerciales optar, en el plazo de dos años, por adherirse al nuevo régimen o por mantener su vinculación con la LAE con el régimen administrativo anterior hasta el fallecimiento, jubilación, renuncia o cese de su titular. También se prevé la posible ampliación de los puntos de venta de los juegos autorizados a LAE mediante terminales móviles (validadoras) y la sujeción de los juegos y apuestas gestionados por LAE a las normas de derecho privado.

La ONCE, en el Marco del Acuerdo General firmado, en el período 2004-2011, entre el Gobierno español y la ONCE en materia de cooperación, solidaridad y competitividad para la estabilidad del futuro de la ONCE, también está adaptando su gestión a procedimientos telemáticos, para ofertar la venta on line de sus productos, favoreciendo la apertura de una red complementaria comercial, distinta a su red comercial actual, para ello ha firmado un contrato con Gtech Global Lottery y Logística para proporcionar a la ONCE los soportes electrónicos, informáticos e interactivos necesarios para validar la venta de boletos de sus juegos autorizados a través de Internet.

### VIII. JUEGO PRESENCIAL Y REMOTO: APUESTAS Y LOTERÍAS

Cuestión distinta de la explotación de juegos exclusivamente on line a través de portales de Internet es el juego presencial desarrollado en locales de juegos autorizados practicado mediante el empleo de procedimientos informáticos, interactivos o de comunicación a distancia, dotados en la arquitectura del sistema de un servidor central y de terminales informáticos móviles que pueden ser instalados en locales públicos, previamente autorizados.

La CAAr cuenta con el D 364/2002, de 3 de diciembre, del GA, por el que se aprueba el Reglamento de Apuestas Deportivas o de Competición, que regula las apuestas deportivas y de competición presenciales, que se desarrollen a través de terminales informáticos instalados en establecimientos específicos de apuestas y en locales de juego autorizados, tales como salones de juego, salas de bingo y casinos de juego.

Por O de 17 de diciembre de 2002, del entonces Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, se convocó concurso público para la concesión de una autorización de explotación de apuestas deportivas o de competición. En el concurso público participaron dos uniones temporales de empresas con capital español y extranjero. No obstante, mediante O de 21 de enero de 2004, del señalado Departamento, se declaró desierto el concurso, como consecuencia del art. 51 de la L 26/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Tributarias y Administrativas de la CAAR, al fijar una moratoria hasta el 31 de diciembre de 2005 para la concesión de una autorización para la explotación de apuestas deportivas o de competición en Aragón. Transcurrido el plazo fijado por el art. 51 de la L 26/2003, de 30 de diciembre, el GA podría plantearse impulsar de nuevo la explotación de apuestas deportivas y de competición en nuestra Comunidad, de acuerdo con el D 364/2002, de 3 de diciembre, del GA, en vigor, o proponer la reforma del citado D, al objeto de incorporar novedades, como la posibilidad de ofertar las apuestas no sólo por medios presenciales en locales autorizados, sino a través de Internet, o la práctica de apuestas no sólo externas, sino también internas en las zonas que habilite el GA en los establecimientos deportivos donde se desarrolle el evento al que se apuesta o sustituir el previo concurso público por autorizaciones regladas a las empresas interesadas que reúnan los requisitos legales y reglamentarios.

Las CCAA que han resultado pioneras en la regulación de la organización y comercialización de apuestas han sido Madrid y País Vasco, con puntos de venta por todo el territorio de su Comunidad, resultando la Comunidad de Madrid la primera en autorizar las apuestas por Internet, con las limitaciones señaladas en su D 106/2006, de 30 de noviembre, y la Comunidad Vasca el primer territorio del mundo que valida apuestas a través de máquinas situadas en los establecimientos de hostelería, de acuerdo con el D 68/2005, de 5 de abril y con el D 95/2005, de 19 de abril.

En la Comunidad de Madrid las apuestas pueden formalizarse a través de máquinas específicas instaladas en locales específicos de apuestas, salones de juego, salas de bingo, casinos de juego o en zonas de apuestas internas (recinto donde se celebra el acontecimiento deportivo al que se apuesta) o a través del uso de procedimientos informáticos, interactivos o de comunicación a distancia, mediante el empleo de la firma electrónica u otros medios de acreditación análogos para la formalización de las apuestas. No obstante, y dado el carácter abierto de Internet, la normativa de la Comunidad de Madrid impone una serie de requisitos para asegurar que las apuestas se formalizan desde el ámbito territorial de la propia Comunidad de Madrid, exigiendo que la empresa tenga su domicilio fiscal en la Comunidad, el servidor central y su réplica figuren también en la propia Comunidad y que el sistema técnico de desarrollo, celebración y comercialización de las apuestas garantice que no excede del territorio de la Comunidad de Madrid.

## **IX. POSIBLES ACCIONES FUTURAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN EN LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS JUEGOS DE SUERTE, ENVITE, AZAR O PURO RECREO**

### **1. Situación actual del juego en Aragón**

#### **A. Ley 6/2009, de 6 de julio, de Centros de Ocio de Alta Capacidad**

La L 6/2009, de 6 de julio, fija el marco legal necesario, sin perjuicio de posteriores desarrollos reglamentarios, para habilitar a los inversores privados con proyectos empresariales viables y solventes a construir un macrocomplejo de juego como centro de ocio, juego, espectáculos y congresos, con el fin de impulsar el desarrollo de las zonas allí donde se instalen y de generar puestos de trabajo, directos e indirectos.

La política de juego del GA, hasta la fecha, ha sido concebida mediante el desarrollo de actividades de juego en locales privados, tales como casinos de juego, salas de bingo o salones de juego y recreativos.

Las nuevas demandas sociales conciben el juego como una actividad de ocio y turismo, en un contexto más amplio y global, de modo que los visitantes de estos establecimientos disfruten de una gama integral de servicios de ocio, de diversión y de entretenimiento en los que se entremezclen actividades como parques temáticos, servicios de restauración y hostelería, salas de fiestas y de conciertos, salones específicos para la organización de eventos profesionales o personales, casinos, museos, comercios, auditorios, hipódromo, campo de golf ... y permanezcan una media de unos cuatro días cada visitante.

El Capítulo IV de la L de Centros de Ocio de Alta Capacidad fija los principios generales para garantizar que la explotación y práctica de los juegos de azar se desarrolle en condiciones de máxima seguridad, transparencia y control, evitando y persiguiendo prácticas fraudulentas y velando por la protección a los jugadores, en general, y en especial por los jugadores compulsivos y por los colectivos especialmente vulnerables, como la infancia.

#### **B. Ley 2/2000, de 28 de junio, del Juego de la Comunidad Autónoma de Aragón**

La L 2/2000, de 28 de junio, establece las líneas generales de la regulación del juego en la CAAr, indicando que son juegos autorizados en esta CA:

- a) Las loterías.
- b) Los juegos exclusivos de casinos de juego, como son la ruleta francesa, la ruleta americana, la bola o boule, el treinta y cuarenta, el veintiuno o black jack, el punto y banca, el ferrocarril, bacará o chemin de fer, el bacará a dos paños, los dados o craps, el póquer, en sus modali-

dades de póquer de contrapartida (en sus variantes de póquer sin descarte, trijoker, pai gow poker o poker chino, póquer de tres cartas, texas hold'em de contrapartida y texas hold'em bonus poker) y de póquer de círculo (en sus variantes de póquer cubierto de cinco cartas con descarte y póquer descubierto, que a su vez puede practicarse en las variantes de seven stud poker, omaha, hold'em, five stud poker y poker sintético) y la rueda de la fortuna.

- c) El juego del bingo, con sus distintas modalidades de línea, bingo ordinario, bingo plus y prima.
- d) Las máquinas de juego, con sus diferentes tipos y subtipos. Máquinas de tipo A o recreativas, máquinas de tipo B o recreativas con premio programado y máquinas de tipo C o de azar.
- e) El juego recreativo desarrollado a través de los puestos de juego de los salones ciber-juegos.
- f) El juego de boletos.
- g) Las rifas, tómbolas y combinaciones aleatorias.
- h) Los campeonatos de naipes y demás manifestaciones de suerte, envite y azar.
- i) Las apuestas basadas en actividades deportivas o de competición.

La concreción y desarrollo de las reglas de cada uno de los juegos autorizados en Aragón se recogen en el D 159/2002, de 30 de abril, del GA, por el que se aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas de la CAAR y en las normativas técnicas de cada tipo de juego, en su caso. Sólo los juegos que estén incluidos en este Catálogo pueden explotarse en Aragón y en los locales previamente autorizados a tal fin. En caso contrario su práctica está prohibida en Aragón y la actividad es clandestina, calificándola la normativa estatal como contrabando.

El Decreto 80/2010, de 27 de abril, del GA, habilita al Consejero competente en la materia a desarrollar normativamente los juegos y apuestas, incluidos en el Catálogo y desarrollados reglamentariamente, para su práctica no sólo presencial, sino también a través de sistemas interactivos o de comunicación a distancia.

Quedan excluidas de la intervención de la Administración de la CAAR los juegos, apuestas o competiciones de puro ocio o recreo familiar que constituyen usos sociales de carácter familiar, tradicional o amistoso, siempre que los jugadores participantes, apostadores u organizadores no hagan de ello una explotación comercial. Se entiende que hay explotación comercial cuando la suma total de apuestas en cada jugada iguale o supere el cincuenta por ciento del importe mensual del salario mínimo interprofesional o el total de las apuestas de un jugador en un periodo de veinticuatro horas iguale o supere el cien por cien del salario mínimo interprofesional.

En Aragón la actividad económica de explotación de juegos de azar puede ser desarrollada por personas físicas y por personas jurídicas. No obstan-

te, y para la explotación del juego del bingo y de los casinos de juego la Ley del Juego exige expresamente que sean Sociedades Anónimas (en adelante, SA), con un capital mínimo desembolsado de más de 150.000 euros y de más de 1.200.000 euros, respectivamente.

En la explotación de las salas de bingo, además, existe la peculiaridad de una doble autorización, la autorización de instalación, a favor de una entidad benéfica, deportiva, cultural, turística o asimilada que tenga más de tres años de funcionamiento e ininterrumpida existencia legal o a favor de una SA y el permiso de explotación, a favor de la titular de la autorización de instalación o a través de una empresa de servicios (SA) que asuma todas las responsabilidades derivadas de la organización, gestión y explotación del juego del bingo, como son el desarrollo del juego, mediante los equipos técnicos e informáticos necesarios, la contratación del personal, el cumplimiento de la normativa fiscal y de la Seguridad Social y la propia de cada juego y demás normativa de aplicación como local de pública concurrencia. Esta dualidad de autorizaciones en el subsector del juego del bingo, resulta, después de más de treinta años de legalización del juego privado en España llamativa, por lo que resultaría conveniente plantearse la modificación de la Ley del Juego, de modo que se derogue la redacción actual y asuma directamente la titularidad de la organización, explotación y práctica del juego del bingo la entidad o la SA que realmente gestiona la actividad y contrae el riesgo empresarial, como de hecho sucede en la explotación de las máquinas de juego, salones de juego, casinos de juego o empresas de apuestas y que las ayudas destinadas a fines benéficos, sociales, culturales y deportivos se canalicen no a unas entidades puntuales favorecidas hace décadas, sino a entidades entre cuyos fines figure la atención a colectivos desfavorecidos y de atención a las personas que padecen el juego patológico.

La L 2/2000, de 28 de junio, prohíbe al personal adscrito o vinculado por razón del servicio a los órganos administrativos competentes en la gestión administrativa del juego y en su fiscalidad practicar los juegos autorizados, usar máquinas recreativas con premio o de azar y participar en apuestas, así como ser titulares de autorizaciones administrativas para la explotación de los juegos autorizados por el GA y participar en el capital social de las entidades autorizadas, extendiéndose estas dos últimas prohibiciones también a sus cónyuges o personas con las que mantenga análoga relación de afectividad y a sus ascendientes y descendientes en el primer grado, por consanguinidad o afinidad.

Así mismo, la L 2/2000, de 22 de junio, señala que no podrán solicitar autorización para la realización de las actividades y la organización de los juegos y apuestas quienes hayan sido "condenados, dentro de los cinco años anteriores a la fecha de la solicitud de la autorización, por sentencia firme por algún delito de falsedad o contra las personas, el patrimonio, el orden socioeconómico, la Hacienda Pública o la Seguridad Social, los quebrados no rehabilitados y los que, encontrándose en estado legal de suspensión de pagos o concurso de acreedores, hubiesen sido declarados insolventes o no hayan

cumplido totalmente las obligaciones adquiridas en la sustanciación de dichos procedimientos, así como quienes hubiesen sido condenados, mediante resolución firme, a penas o sanciones que lleven aparejadas la privación de derecho o que supongan la inhabilitación absoluta o la especial para empleo, profesión, oficio, industria o comercio, los sancionados, mediante resolución firme, por dos o más infracciones tributarias graves en los últimos cinco años, en tributos sobre el juego y apuestas y los sancionados, mediante resolución firme, por tres o más infracciones graves y muy graves cometidas contra los mandatos” de la L del Juego de la CAAR, su normativa de desarrollo o la legislación del Estado en materia de juego.

## **2. Nuevos retos de la acción administrativa en materia de juego en Aragón**

De acuerdo con la habilitación estatutaria que nos concede el art. 71.50<sup>a</sup> del EAAr, la Política Pública del Juego que podría desarrollar la CAAR podría orientarse a acciones tales como:

- a) Planificar globalmente el sector del juego en cuanto a los juegos y a los establecimientos autorizados, a efectos de posibilitar un crecimiento sostenible, adecuando la oferta-demanda del juego en Aragón.
- b) Reforzar la cooperación con la Administración General del Estado y las Administraciones autonómicas, en el seno de la Conferencia Sectorial de Juego y de su Comisión Sectorial, a fin de unificar criterios en el ámbito del juego no presencial, así como de sus canales de distribución (Internet, televisión, móvil...) en cuestiones como los tipos de juego a autorizar, modelos de juegos, sistemas de concesión de licencias o sistemas técnicos de seguridad.
- c) Salvaguardar los derechos de los usuarios, garantizando la seguridad, transparencia y fiabilidad en el desarrollo y práctica de los juegos de azar.
- d) Asegurar la protección de los datos personales de los usuarios, en el Registro de visitantes y de admisión, en el Registro de prohibidos y en la contratación de los servicios electrónicos de juego, mediante el empleo de los mayores estándares de seguridad de la información, tanto en el aseguramiento de su integridad como de su confidencialidad.
- e) Garantizar que el juego, como actividad empresarial, se desarrolla de acuerdo con los principios de leal competencia, abordando el marco legal necesario en el que se fije el régimen jurídico del juego no sólo presencial o off line, sino también del juego remoto o on line, (requisitos de las empresas autorizadas, autorizaciones de explotación, avales, control de prohibidos, régimen sancionador y de publicidad, tipos impositivos...).
- f) Favorecer el desarrollo, crecimiento, modernización y competitividad internacional de la industria del juego, dentro de los parámetros del juego responsable, por su importancia en el tejido empresarial español

y aragonés, dada su continua y elevada inversión en el área de I+d+i y en la generación y mantenimiento de puestos de trabajo, lo que genera riqueza a nuestra Comunidad, no sólo mediante el desarrollo de su actividad, sino también mediante su contribución a las arcas autonómicas, vía impositiva.

Por ello, corresponde a la CAAr compatibilizar los desarrollos tecnológicos con la normativa administrativa, a fin de dar respuesta a los nuevos métodos y sistemas de desarrollo de los juegos, autorizando la Admón. el uso de las nuevas tecnologías en los juegos de azar, a través de la implementación de nuevos sistemas de transacción de datos y de transferencia de precios de las partidas y cobro de premios, mediante el uso de tarjetas electrónicas de prepago que reduzcan el dinero en efectivo de los locales de juego, por seguridad de los empresarios y de sus clientes.

- g) Luchar contra el juego ilegal y clandestino y contra el fraude y la delincuencia, a través de la Unidad del Cuerpo Nacional de Policía adscrita a la Comunidad Autónoma de Aragón, prevista en la disp. transit. cuarta, como futuro germen de nuestra Policía Autonómica, de acuerdo con el art. 76 del EAAr, mediante la creación de un Grupo de agentes que integran la actual Unidad, con funciones de policía técnico-administrativa, dependiente funcionalmente de la Dirección General de Interior, y que a requerimiento de ésta y a instancia del órgano de la Admón. competente en juego realice las labores de inspección, comprobación y denuncia de las actividades de juego y la ejecución forzosa de sanciones, sin perjuicio de proporcionar todo el apoyo e información que requieran otras Unidades del Cuerpo Nacional de Policía, como la Unidad Central de Vigilancia Criminal.
- h) Promover iniciativas públicas de juego responsable, para prevenir el juego patológico, así como propiciar el desarrollo por los empresarios de juegos de azar de un Código de buenas prácticas, que venga a completar, no a sustituir, la intervención pública de juego, evitando desviaciones del juego, mediante actuaciones como la introducción de mensajes sobre los riesgos que comporta el abuso del juego, la publicación de dípticos informativos dirigidos a los jugadores, la prohibición de acceso a los locales de juego de las personas que figuren inscritas en el Registro de Prohibidos, la prohibición de acceso y de jugar a los menores o la instrucción del personal que trabaja en los locales de juego. El juego responsable debe concebirse por los empresarios de juego como una apuesta por la mejora de su imagen empresarial y corporativa y por la calidad del servicio ofrecido a sus clientes.
- i) Impulsar la participación del sector empresarial del juego en iniciativas socioasistenciales de ayuda a menores desamparados, personas mayores dependientes, desvalidas o en riesgo de exclusión social y de prevención y lucha contra la ludopatía.

- j) Reducir cargas administrativas innecesarias para el desarrollo empresarial de la actividad de los juegos de azar, simplificando plazos y procedimientos como herramienta para la mejora de la calidad, eficacia y modernización del servicio público, mediante el impulso de las nuevas tecnologías y la progresiva sustitución, en la medida de lo posible, del régimen de las autorizaciones administrativas previas por la declaración responsable o la comunicación previa, de manera semejante a los principios generales fijados en la Directiva de Servicios 2006/123 CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios del Mercado Interior, sin merma de los necesarios instrumentos de comprobación, control e inspección que tenga atribuida la Admón.
- k) Impulsar definitivamente el acceso electrónico de los ciudadanos y de las empresas de juego a la Admón., de acuerdo con la L 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, de modo que cualquier ciudadano pueda acceder a la Admón. electrónica de juego y hacer sus gestiones a través de Internet, precisando para ello de un ordenador con conexión a la Red, un lector de tarjetas compatible y un certificado de identificación electrónica. El DNI electrónico incorpora este certificado, pero el usuario deberá previamente activarlo. Así mismo existen otros certificados electrónicos, como el que emite la Fábrica de Moneda y Timbre.
- l) Implantar las nuevas herramientas que nos ofrecen las nuevas tecnologías para la mejora de la organización administrativa, informatizando un volumen importante de la gestión ordinaria de los servicios administrativos y fiscales de juego, de modo que se liberen recursos para actividades relacionadas con la planificación, análisis, coordinación y evaluación.

Desde el GA se han desarrollado interesantes iniciativas como la implementación de una red encriptada que controla el acceso de los prohibidos a los salones de juego, salas de bingo y casinos de juego, a través de un sistema de control informático mediante la transmisión telemática de los datos de quienes figuren en el Registro de Prohibidos de manera diaria y en tiempo real de la Admón. a los locales implicados. Además la CAAr podría avanzar en iniciativas como la implantación de una aplicación informática, a través de la cual el servicio de inspección y control del juego, desarrollado por los agentes de la Unidad del Cuerpo Nacional de Policía adscrita a la CAAr, pueda acceder mediante conexión informática y a través de terminales móviles, al Registro General del Juego y Apuestas de la CAAr, para controlar la legalidad de la actividad del juego (máquinas en explotación comercial, homologación de modelos y material de juego en explotación, documentación y autorizaciones de las empresas, de los locales de juego y de sus elementos de juego en vigor, documentos profesionales...).

- l) Desarrollar nuevos juegos como las loterías o las apuestas deportivas o de competición, presenciales y a través de sistemas interactivos, a través de las terminales informáticos ubicados en locales específicos o autorizados por la Admón. autonómica, como casinos de juego, salas de bingo o salones de juego o a través de equipos informáticos particulares, mediante el acceso a páginas webs autorizadas por el GA. En la CE no existe previsión expresa que la lotería pública tenga que ser objeto de monopolio.
- m) Estudiar la posibilidad de encomendar la organización o explotación económica directa y en exclusiva en el territorio de Aragón de alguno de los juegos comprendidos en la L del Juego de la CAAR a una Entidad de derecho público, tal y como habilita la disp. adic. tercera de la L 2/2000, de 28 de junio, mediante su creación por Ley de Cortes de Aragón, que con personalidad jurídica propia asuma también la recaudación de los ingresos públicos derivados de esta actividad, así como el pago de los premios que se establezcan. Pudiendo fijarse que un porcentaje de la recaudación se destine directamente a financiar inversiones, programas y actuaciones de atención a colectivos desfavorecidos.

La organización interna de una posible Entidad de Juegos Autorizados en Aragón sería la de un Director General y de un Consejo de Administración, con presencia de representantes de los Departamentos con competencias en juegos de azar, tributos, salud pública, educación y consumidores y usuarios, como mínimo. Para el ejercicio de sus funciones la Entidad de Juegos Autorizados de Aragón precisaría de unas unidades administrativas de secretaría, de estudios y documentación, de publicidad, de servicios informáticos y de sorteos y de atención al jugador, entre otros. En la CA de Cataluña, la Entidad Autónoma de Juegos y Apuestas de la Generalidad de Cataluña (EAJA) cuenta con una entidad colaboradora en el funcionamiento y desarrollo de las loterías que las organiza y gestiona, percibiendo por ello una comisión fijada por Decreto de la Generalidad.