La Consolidación del Juego on line: Realidades y Deseos

Conferencias Fundación Codere

La Consolidación del Juego on line: Realidades y Deseos

Conferencias Fundación Codere

TOMO III

Editores

PABLO OÑATE RUBALCABA
Catedrático de Ciencia Política y de la Administración
Universidad de Valencia

GERMÁN GUSANO SERRANO
Abogado y Politólogo
Director de la Fundación Codere

Valencia, Marzo 2011
Universidad de Valencia
Fundación Universidad-Empresa, ADEIT

THOMSON REUTERS
ARANZADI

Primera edición, 2012

El editor no se hace responsable de las opiniones recogidas, comentarios y manifestaciones vertidas por los autores. La presente obra recoge exclusivamente la opinión de su autor como manifestación de su derecho de libertad de expresión.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (*www.conlicencia.com;* 91 702 19 70 / 93 272 04 45).

Thomson Reuters y el logotipo de Thomson Reuters son marcas de Thomson Reuters

Aranzadi es una marca de Thomson Reuters (Legal) Limited

© 2012 [Thomson Reuters (Legal) Limited / Fundación Codere]
Editorial Aranzadi, SA
Camino de Galar, 15
31190 Cizur Menor (Navarra)
ISBN: 978-84-9014-069-7
Depósito Legal: NA 1044/2012
Printed in Spain. Impreso en España
Fotocomposición: Editorial Aranzadi, SA
Impresión: Rodona Industria Gráfica, SL
Polígono Agustinos, Calle A, Nave D-11
31013 - Pamplona

SUMARIO

Página

INAUGURACIÓN 11
FERNANDO CASTELLÓ BORONAT
JOSÉ ANTONIO MARTÍNEZ SAMPEDRO

INTRODUCCIÓN
LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEL JUEGO COMO INTERVENCIÓN PÚBLICA 19
PABLO OÑATE RUBALCABA

CAPÍTULO 1
ORDENACIÓN NORMATIVA DEL JUEGO ON LINE 23
JUAN CARLOS ALFONSO RUBIO

1. Modelo y ámbito de la nueva Ley del Juego 26

2. Régimen Fiscal 32

CAPÍTULO 2
LOS MODELOS REGULATORIOS COMPARADOS 35
RAFAEL ANDRÉS ÁLVEZ

1. Introducción 35

2. El modelo prohibicionista 39

3. Los Modelos en la Unión Europea 47

3.1. Países que han optado por regular el juego en línea 50

3.1.1. Italia 50

3.1.2. Reino Unido 54

3.1.3. Francia 55

3.2. Modelo Monopolista: donde ya se advierte una intención de cambio 61

Página

3.2.1. Grecia 61
3.2.2. Portugal 62

4. Las licencias de juego y los paraísos fiscales 63

5. La fiscalidad del juego en internet en los modelos comparados 65

CAPÍTULO 3

JUICIO CRÍTICO ANTE EL NUEVO MARCO REGULATORIO 67
PABLO MAYOR MENÉNDEZ

1. Introducción 67

2. Relación del Estado y las Comunidades Autónomas. Incidencia del Derecho Comunitario 69

3. Actividades Reservadas 73

4. Títulos Habilitantes. Liberalización 76

CAPÍTULO 4

RÉGIMEN FISCAL DEL JUEGO REMOTO 83
GERMÁN ORÓN MORATAL

1. Introducción 83

2. Relación con las tasas preexistentes 85

3. Régimen jurídico del nuevo impuesto 89

4. Incardinación del nuevo impuesto en el sistema de financiación autonómica 95

5. Tasa por la gestión administrativa del juego: en concreto por actividades regulatorias 96

6. Conclusiones 98

CAPÍTULO 5

ASPECTOS PENALES DEL JUEGO VIRTUAL 101
MANUEL MARCHENA GÓMEZ

1. Introducción y presentación 101

2. Los aspectos penales del juego virtual 103

Página

3. Situación jurídica actual: falta de regulación, de propuestas y de leyes 110

CAPÍTULO 6

CLAUSURA 115

PABLO OÑATE RUBALCABA
MARIA DOLORES BEATO BLANCO

ANEXO DE DOCUMENTACIÓN 125

IPN 48/10 ANTEPROYECTO DE LA LEY DE REGULACIÓN DEL JUEGO 127

PROYECTO DE LEY 121-000109/2011, DE 4 FEBRERO, DE REGULACIÓN DEL JUEGO 153

LIBRO VERDE SOBRE EL JUEGO EN LÍNEA EN EL MERCADO INTERIOR 205

LEY 13/2011, DE 27 MAYO. REGULACIÓN DEL JUEGO 241

PROGRAMA DEL SEMINARIO 297

Inauguración

Quiero agradecer a la Fundación Codere la invitación a inaugurar estas jornadas así como felicitarles por la gran participación conseguida. También quiero darles a todos ustedes la bienvenida a Valencia e invitarles a que conozcan nuestra tierra y disfruten, si su tiempo lo permite y el tiempo meteorológico también, de las posibilidades que pueden encontrar en la ciudad y en toda la Comunidad.

El marco de las jornadas es muy adecuado para alcanzar el objetivo que se han propuesto los organizadores con la celebración de las mismas: posibilitar un entorno de análisis y reflexión sobre la realidad del juego en España, análisis y reflexión que siempre son necesarios en cualquier actividad que quiera avanzar y consolidar las decisiones que se deben adoptar desde al ámbito de la regulación. En estos últimos años ha faltado quizá análisis y reflexión sobre quizá demasiadas iniciativas que se han aprobado en el ámbito regulatorio, pero no es mi función hablar sobre este tema, sino abrir el debate de análisis y reflexión sobre el juego *on line*, que es el objetivo de estas jornadas y que estos debates se desarrollen con el mayor consenso posible y con la certeza de que servirán para consolidar en el futuro las actividades de juego en nuestro país con vocación de permanencia y cumpliendo con las exigencias de nuestra sociedad.

El juego ha acompañado al hombre prácticamente desde sus orígenes, pero es necesario admitir que puede tener relevantes repercusiones de carácter personal, familiar y social lo que genera muchas opiniones e intereses encontrados. Esta es la causa por la que la regulación del juego haya presentado siempre un alto grado de intervención pública y con ello inevitables restricciones a la competencia, la libre circulación y, en particular, en todo lo relativo al acceso al mercado. Tales limitaciones se justifican por la existencia de ciertos riesgos potenciales derivados del ejercicio de esas actividades. Estos riesgos pueden estar relacionados por un lado con la salud pública (adicción al juego, protección de menores o personas dependientes del juego) y, por otra parte, con los ámbitos fiscal y legal (el fraude, crimen organizado, blanqueo de capitales, corrupción, etcétera).

Hay que destacar que, si bien estas actividades requieren implicaciones a nivel público, una gran parte de los ingresos de la industria del juego revierte directamente en las arcas públicas y en actividades que tienen una gran trascendencia social.

El reconocimiento de ciertos aspectos negativos relacionados con el juego, ha motivado algunas sentencias del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (TJCE) que ha reiterado los beneficios de la intervención pública en un sector en aras de una minimización o eliminación de dichos aspectos negativos. Se ha establecido, desde la jurisprudencia comunitaria que los estados miembros tienen cierto margen para establecer limitaciones a la libre circulación en este sector instaurando, incluso, monopolios públicos, siempre que la necesidad de tales limitaciones esté justificada por razones de interés público y además resulten proporcionadas. También ha establecido reiteradamente que las limitaciones impuestas por algunos estados miembros a la entrada de operadores privados en el mercado de las loterías y a la actividad de empresas privadas de apuestas y juegos de azar por internet de otros estados no vulneran la normativa comunitaria ya que pueden considerarse justificadas en atención a la lucha contra el fraude y la criminalidad, así como a la protección de los colectivos más vulnerables a la adicción al juego como pueden ser los menores.

Estas limitaciones deben servir para controlar el juego de forma coherente y sistemática y han de aplicarse de forma no discriminatoria no yendo más allá de lo necesario para alcanzar sus objetivos. La actuación de las administraciones públicas y de los gobiernos puede tener una incidencia destacable en la competencia de los mercados objeto de regulación por lo que, al tiempo que debe estar guiada por objetivos claros e inequívocos de protección del interés público, ha de estar presidida, además, por el principio de mínima distorsión de la competencia.

La legislación autonómica valenciana en materia de juego, en concreto la Ley 4/1988 de 3 de junio, parte de la asunción del juego como actividad plenamente consolidada desde el punto de vista empresarial y de trascendencia en la generación de empleo directo pero respecto a la cual la administración debe asumir un papel de ordenación y control, apoyándose en un sistema de previa autorización y de duración determinada. En este sentido puede ser conveniente analizar próximamente la normativa vigente en el ámbito autonómico en este sector, desde un punto de vista de competencia, para adecuarla a las realidades y exigencias de futuro.

En el Tribunal de Defensa de la Competencia compartimos la posición

–manifestada en reiteradas ocasiones– de que es necesario avanzar en políticas de liberación, privatización y reducción del peso del sector público en la economía como forma de impulsar la economía de mercado, al tiempo que se debe avanzar en la eliminación de barreras de entrada para facilitar con ello el funcionamiento competitivo de los mercados. Una tarea que desde el Tribunal incitamos y que, en el ámbito del juego, estamos dispuestos a acometer ya que entendemos como deseable un posible marco de colaboración entre entidades o instituciones como Codere y organizando foros de análisis y reflexión que pudieran dar lugar a recomendaciones sobre cambios regulatorios y que tuvieran como objetivo servir de impulso de la actividad económica y de generación de empleo en un sector que, dadas las características de nuestra comunidad, puede complementar muy positivamente la evolución de otros sectores de gran peso como es el sector turístico.

Desde el punto de vista económico los datos de cantidades jugadas en la Comunidad Valenciana en el año 2009 señalan que éstas ascienden a 4.000 millones de euros, con un descenso respecto al año anterior de aproximadamente un 8%. Un volumen de negocio en el que el subsector privado tiene un gran peso pues más de la mitad de esa cifra, concretamente 2.600 millones de euros, le corresponden. A nivel nacional la industria del juego gestiona unos 30.000 millones de euros anuales y mantiene más de 170.000 empleos, cifras que revelan el peso y la importancia de esta industria. Además la aparición y desarrollo de nuevos formatos de modalidades de juego que facilitan las nuevas tecnologías ofrece un panorama en el que se requiere un adecuado, medido y proporcionado marco regulatorio.

Por otra parte, es necesario reconocer que el mantenimiento de reservas de actividad, junto con otras previsiones a favor de los operadores de estas actividades –restricciones tributarias y posibilidad de llevar a cabo actividades de juego no reservadas– ponen sobre la mesa un interesante marco para el debate reflejado en la actual tramitación parlamentaria del proyecto de ley de la regulación del juego.

Desde el punto de vista de una regulación ajustada a los principios de necesidad, adecuación, proporcionalidad y mínima distorsión de la competencia creo que el proyecto de ley anteriormente mencionado presenta las siguientes cuestiones:

– Adolece de una completa y consistente justificación del nexo entre los intereses públicos protegidos y la reserva de actividad a favor de LAE y la ONCE en el sector de las loterías, privilegio que se refuerza con una exención tributaria del nuevo impuesto creado por la futura ley

para estas entidades de juego y con la posibilidad, o al menos falta de prohibición, de acceder por parte de estos organismos en condiciones más competitivas a las actividades de juego no reservadas.

– La previsión de un número limitado de operadores autorizados para cada tipo de juego, que no parece responder necesariamente a la protección de los intereses, los cuales sí justifican los requisitos y las limitaciones de acceso previstos. Si a ello además le añadimos la posibilidad de prórroga de esas autorizaciones, puede llegar a darse una situación de cierre de mercado, lo cual es muy peligroso para el funcionamiento de cualquier tipo de mercado.

– Sería preciso adoptar las medidas necesarias para asegurar que el proceso de entrada de capital privado en la recientemente creada Sociedad Estatal de Loterías y Apuestas del Estado esté dotado de transparencia y de publicidad.

Estaremos pendientes de la tramitación parlamentaria y esperemos que en ella se mejore el texto inicial de acuerdo con los criterios que he señalado. También reitero la disponibilidad del Tribunal que presido a colaborar en el estudio de la normativa del juego en la comunidad valenciana para, en su caso, poder proponer posibles modificaciones en la línea de mejora de la competitividad del sector. Esta cuestión encaja perfectamente con una de nuestras principales funciones que es la de promocionar la competencia y en este sentido quería señalarles que, desde el Tribunal, nos hemos propuesto de manera prioritaria realizar una intensa actividad de promoción y divulgación de la competencia en nuestro ámbito territorial porque estamos plenamente convencidos de que en condiciones de competencia adecuadas los mercados funcionan mucho mejor y son los ciudadanos los que principalmente se benefician de esa mejora.

La promoción de la competencia se viene realizando a través de jornadas informativas, tanto de tipo general como sectorial, mediante la publicación y difusión de documentos divulgativos como el caso de un boletín digital de actualidad que quincenalmente ofrece las últimas noticias en materia de competencia, o la edición del documento «Derecho de la Competencia en el Sector Agroalimentario», o con la elaboración de estudios o guías informativas como «La Percepción de la Competencia por las empresas valencianas 2009», «La guía informativa de la Competencia» o «El panorama competitivo de la industria valenciana 2010».

Además la labor de promoción tiene a la propia administración como sujeto de atención preferente ya que la regulación es –muy frecuentemente– origen de restricciones en los mercados que, como en el caso de

algunas de las previsiones del proyecto de ley que centra estas jornadas, no concilian bien con los principios que deben guiar una regulación pro-competitiva. En este ámbito el Tribunal ha emitido diversos informes donde en este apartado –como factor esencial y elemento clave de la regulación– estamos trabajando en un escrito sobre una estrategia para la regulación pro-competitiva en la Comunidad Valenciana y que esperamos publicar este mismo año.

También me gustaría indicarles que, orientados a la promoción de la competencia, iniciamos el año pasado la impartición de cursos de formación, entre los que sobresale especialmente uno dedicado a los funcionarios de la administración de la Generalitat, con el objetivo de divulgar la normativa y sensibilizar a quienes participan en la elaboración de las normas y realizan actos administrativos acerca de la importancia de su adecuación a los criterios de competencia y el impacto que estos tienen tanto en el funcionamiento de los mercados como en el bienestar de los ciudadanos.

Para finalizar, con la seguridad y confianza de que todas las intervenciones previstas para estas jornadas van a ser muy interesantes y productivas, les deseo una feliz estancia entre nosotros, les agradezco la atención que me han dispensado y declaro oficialmente inauguradas estas jornadas.

Fernando Castelló Boronat

Presidente del Tribunal de Defensa de la Competencia
Generalitat Valenciana

Es difícil para una Fundación que se define como una organización sin ánimo de lucro, creada con el fin de vertebrar y articular actividades orientadas al estudio, análisis, evaluación, desarrollo normativo y evolución de la industria del juego, tener una oportunidad de carácter más ajustado a nuestros propios objetivos que la que estamos viviendo en los últimos meses a causa de la elaboración, por parte de las Cortes Generales, de una normativa con rango de ley, que le otorgue al juego de azar el marco de referencia que permita su adecuado funcionamiento cumpliendo con unos objetivos que, desde el punto de vista del interés general, consideren las instituciones correspondientes que es lo que le conviene a nuestro país.

El proceso hasta llegar al proyecto de ley va a ser descrito y desmenuzado por algunas de las personas con mayor protagonismo en la elaboración de los textos y por otras personas cualificadas para dar réplica más allá de lo que yo mismo pueda intentar. Es conocido que la Comisión de Economía y Hacienda del Congreso de los Diputados consideró que la representación del juego tradicional –llamado juego presencial– tenía sentido que la protagonizara una compañía como Codere, correspondiéndome realizar la valoración que esos textos tienen desde nuestro punto de vista. Ha sido una valoración bastante preocupante ya que, tras 30 años trabajando en el juego privado, uno ve que el parlamento no conoce en profundidad la materia que está intentando regular.

Creo que es útil señalar algunos de los aspectos que son básicos: ante todo nuestra convicción de que, donde se ha estado planteando un problema de alegalidad, hay realmente una situación de ilegalidad. Hemos dado un paso yendo a los tribunales para pedirle al poder judicial que confirme si nuestra idea es correcta o no. Detrás de esa presunción de alegalidad hay toda una serie de efectos que son difíciles de aceptar por un sector que durante muchos años se ha sometido a restricciones muy intensas, que se ha autoimpuesto limitaciones, que tiene –desde un punto de vista regulatorio y de percepción social– preocupaciones sobre cada movimiento que hace y que ahora asiste en cierta medida a un proceso revolucionario que crea un mercado nuevo que favorece con claridad a quienes han venido incumpliendo la legalidad existente.

A través de las enmiendas presentadas parece que ha habido una receptividad suficiente como para que pueda existir un cierto nivel de esperanza en la medida en que están sobre la mesa los papeles con comentarios y opciones de rectificación del texto y que son una oportunidad para subsanar prácticamente todos y cada uno de los problemas que a nosotros nos preocupan. Evidentemente hay cuestiones que son

de modelo y de decisión política. En España la concepción que teníamos de nosotros mismos como recaudadores de impuestos va a ser sustituida por la de ser vehículos de promoción deportiva como mecanismo alternativo. Si las preocupaciones por el impacto social de la actividad se reducen, porque ya no es considerada como una actividad con riesgo sino que es percibida como puro entretenimiento y nueva actividad lúdica producto de innovaciones tecnológicas, habrá un cambio de modelo muy importante que va a obligar a que, lo que era una industria tradicional estructurada de acuerdo a esos parámetros, evolucione. Hay quién está señalando esa resistencia a evolucionar como un problema. Efectivamente hay una inercia mental que predispone entender la actividad del juego como una actividad con aspectos que la hacen sensible y como una actividad en que la capacidad de recaudación fiscal es importante. Si ahora esta percepción se transforma en una cosa diferente la industria del juego de azar va a tener que cambiar muchos «chips». No será Codere quien se oponga a adaptarse a esa realidad. Es una opción que si aquellos que tienen legitimidad para imponérnosla lo hacen, aceptaremos.

De todos modos es chocante que en un contexto donde el déficit público pretende ser resuelto con la privatización de una parte de un patrimonio estatal muy rentable como es LAE el diseño de esta ley no haya reparado en que todos y cada uno de los aspectos que podemos señalar como elementos de ventaja para los que han cometido delitos –desde nuestra concepción– van a jugar en contra del valor que se espera alcance LAE. El criterio con el que van a decidir los posibles compradores si les interesa o no adquirir ese 30% que se pretende vender va ligado a las expectativas de negocio futuro, y éstas, con el modelo que esta ley dibuja, son bastante penosas porque el negocio tradicional de las loterías va a sufrir una erosión en diferentes frentes: el hecho de ser en parte privado va a eliminar la exclusiva de la red de ventas, van a tener que pagar impuestos sobre premios, etcétera. Por tanto, la limitación de sus expectativas de rentabilidad, habrá de compensarse con otras expectativas de negocio adicionales en el nuevo mercado que se crea y, si no se hace así, el horizonte ofrece rendimientos decrecientes. Sin embargo, con la nueva ley, la capacidad de competencia de LAE frente a las compañías que han construido marca y posición comercial con patrocinios deportivos y con bases gibraltareñas donde, sin pagar un euro, han tenido la posibilidad de dedicarse a la promoción y captación de clientes muy relevantes, se reduce, e invertir esa situación si no se aceptan los planteamientos que nosotros proponemos y que en este momento alinean

los intereses del sector privado con los del que hasta ahora era sector público, va a ser muy difícil.

Las enmiendas abren espacio para rectificar en gran parte los aspectos que a nosotros nos preocupan e, independientemente de que esta ley se ajuste finalmente al diseño inicial o al que nosotros proponemos, lo cierto es que el sector está avocado a todo un proceso de evolución donde las comunidades autónomas van a tener que hacer un ejercicio de reflexión conjunta con los operadores de juego sobre la mejora de instrumentos a través de los que se relaciona la industria del juego con sus clientes, porque los elementos históricos no van a tener capacidad competitiva ocurra lo que ocurra. De hecho estamos viendo como la ONCE está haciendo experimentos con juegos activos en hostelería, o que LAE tiene a los bares como centros de venta de lotería y que, por tanto, van a ser vehículo de aparición de modalidades de juego innovadoras. Desde Codere y su Fundación intentaremos dedicarle a este asunto toda nuestra capacidad de pensamiento, de aportación de experiencias internacionales y de reflexión para hacer que ese tránsito dure lo menos posible y sea eficiente.

José Antonio Martínez Sampedro

Presidente de la Fundación Codere

Introducción

Las políticas públicas del juego como intervención pública

PABLO OÑATE RUBALCABA
Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Valencia
Director Académico de las Jornadas

La política contemporánea, concebida bien de forma tradicional o bien en términos de *gobernanza,* puede ser entendida como un conjunto de procesos orientados a la adopción e implementación de decisiones en contextos plurales, complejos y heterogéneos (así, con intereses contradictorios y, eventualmente, antagónicos), decisiones que serán de obligado cumplimiento para el colectivo pudiendo ejercerse, como apuntara Weber, una fuerza legítima para lograr su implementación.

Se trata, en definitiva, de adoptar y llevar a la práctica decisiones para regular y ordenar el conflicto, garantizando suficientes niveles de cohesión y de integración social. Las políticas públicas son, en esta perspectiva, los instrumentos a través de los cuáles los modernos sistemas políticos llevan a cabo esa intervención en la sociedad, generando resultados que vierten sobre la misma y en interacción con ella: son instrumentos de integración, elaboración y aplicación de decisiones (y *no-decisiones*) políticas, y la evaluación de sus consecuencias, con el objeto general de resolver, atemperar o moderar el conflicto.

Con la expansión y complejización del Estado, especialmente desde el generalizado desarrollo del Estado de bienestar, las políticas públicas se han extendido a casi todos los ámbitos de nuestra vida, proyectándose a dimensiones y aspectos en los que la sombra del Estado y sus instituciones nunca antes se habían hecho presentes: la expansión de las políticas públicas han convertido al Estado en *regulador, productor, consumidor* y *prestador de servicios,* pues en todas esas facetas lo presentan las políticas públicas.

La intervención pública, el desarrollo de políticas públicas en casi todos los ámbitos de la vida social, viene justificada por la importancia de determinados campos de actividad para el colectivo, así como por la existencia de derechos e intereses a regular, proteger y garantizar para la adecuada salvaguarda del orden público y la suficiente integración y cohesión colectiva en sociedades progresivamente complejas y heterogéneas y, así, potencialmente más conflictivas.

Conviene tener en cuenta algunas características intrínsecas de las políticas públicas, para comprender mejor el fenómeno. En primer lugar, se trata de procesos complejos, por naturaleza, siempre abiertos e inacabados. Una política pública no se *cierra,* en tanto debe ser concebida como una forma y un ámbito de intervención pública que si acaso tiene un comienzo, no tiene un final, puesto que consiste en un flujo continuo de interacción entre la sociedad y el Estado. Aunque una determinada actuación parezca poner fin a una política pública (la aprobación de una ley o sus reglamentos de desarrollo o su aplicación), la interacción entre el Estado y la sociedad seguirá dándose, pudiendo demandarse una nueva norma con el paso del tiempo y una experiencia de la aplicación insatisfactoria de la anterior. Este carácter inacabado de las políticas públicas se pone especialmente de manifiesto al recaer sobre ámbitos nuevos o en los que el cambio o la evolución parece ser una característica consustancial a los mismos.

En segundo término, las políticas públicas se conciben en nuestros días, progresivamente, como procesos en los que intervienen una pluralidad de actores (redes de actores) en distintos niveles o esferas de gobierno (sistema multinivel) que han de participar y colaborar en una relación que tiene más de horizontal y cooperativa que de vertical y jerárquica. Nos vamos alejando de aquella forma de gobierno más tradicional en la que una autoridad intervenía en la sociedad imponiendo sus decisiones influidas, en todo caso, por quienes tenían acceso a ella. Hoy la gobernanza abre nuevas formas de cooperación y coordinación necesaria entre los actores implicados *(stake holders)* en un determinado sector, en relaciones complejas de distinto nivel. El papel de las autoridades públicas, varias y de distinto nivel, hoy asume más el carácter de impulsores y favorecedoras del diálogo y el consenso que el de decisores. Y en esa intervención coordinada, autoridades de diverso nivel y actores sociales implicados, participan en distintos momentos y fases de manera cooperativa y sinérgica. Esta mayor complejidad del proceso implica nuevos problemas, conflictos y dificultades, que deberán ser adecuadamente resueltos desde el punto de vista de la consecución del

objetivo de la integración y cohesión social, lo que no es una tarea sencilla.

En tercer lugar, toda política implica intereses plurales y, así, muchas veces conflictivos. Tanto entre las autoridades de distinto nivel o esfera de gobierno, como entre los particulares cuyos intereses y derechos están implicados en el sector, se registran distintos puntos de vista y, así, diferentes perspectivas respecto de cómo la política pública debería ser: desde la misma definición del «problema» hasta la regulación, aplicación y gestión posterior. Aunque la gobernanza, como nueva forma de gobierno más participativa y cooperativa, debe tratar de que el resultado sea producto de la sinergia de muchas aportaciones, la política resultante no siempre satisface plenamente a todas las partes (probablemente no satisface plenamente a ninguna). El conflicto está en la base de la intervención pública sobre un ámbito complejo y poliédrico, y lo que debe prevalecer, en todo caso, es el interés general. Definir cómo se alcanza idóneamente éste no siempre es fácil.

La industria del juego es uno de los ámbitos que se han transformado enormemente en los últimos años, especialmente por la irrupción de las nuevas tecnologías. La primera lotería se organizó en España en 1763, aunque serían las Cortes de Cádiz las que aprobarían en 1811 la Lotería Nacional, cuyo primer sorteo se celebró, curiosamente, 15 días antes de que las mismas Cortes aprobaran la primera Constitución liberal que tuvo España. En 1977 otras formas de juego fueron despenalizadas, desarrollándose desde entonces una industria que ha alcanzado dimensiones importantes en nuestro sistema productivo. La irrupción de las nuevas tecnologías y, particularmente, de internet ha dado lugar a la *desespacialización* de la política, generando nuevos retos y conflictos hasta hace poco desconocidos en una política tradicionalmente *territorializada.* Esos nuevos retos reclaman nuevos instrumentos y mecanismos para regular el potencial conflicto y, así, una nueva regulación capaz de proporcionar soluciones a potenciales conflictos de intereses y a situaciones que pudieran ser lesivas de derechos y del interés general y el orden público.

La irrupción de los juegos *on line,* por medios electrónicos, informáticos o telemáticos e interactivos, en los que los medios presenciales tienen un carácter accesorio, ha cambiado sustancialmente la concepción tradicional del juego, abriendo la puerta a una situación en la que los instrumentos regulativos de intervención pública existentes ya no son suficientemente útiles para generar seguridad jurídica y garantizar los derechos de operadores y usuarios, asegurando la ineludible tutela y

protección del Estado a esos plurales intereses. La demanda de una nueva regulación es general, tanto entre autoridades (de la Unión Europea, el Estado o las Comunidades Autónomas) como entre los operadores y usuarios.

Esas novedades en el sector se manifiestan en una gran pluralidad de dimensiones y ámbitos, afectando a intereses que merecen la atención y la intervención pública por un buen número de razones, entre las que destacan, principalmente, dos:

– Se trata de un sector cuyo volumen alcanza dimensiones muy relevantes en el sistema económico español: la industria del juego legal público y privado mueve más de 30.000 millones de euros al año (suponiendo ya un porcentaje relevante del PIB), implica más de 100.000 puestos de trabajo, y genera para las arcas públicas un importante volumen de recaudación en impuestos y tasas, próximo a los 2.000 millones de euros.
– Una industria que afecta a un gran número de plurales intereses y derechos por los que debe velar el Estado: los reguladores (Estado, Comunidades Autónomas y Ayuntamientos *en* los que la industria se *asienta* y/o *practica*), los operadores, agencias y soportes de publicidad, usuarios, menores, ludópatas, la Hacienda pública, la seguridad frente al blanqueo de capitales, etcétera. La adecuada integración, protección, equilibrio y garantía de todos esos intereses y derechos involucrados afecta al orden público y a la integración y cohesión sociales.

Todo ello evidencia la necesidad de considerar a la industria del juego, y en particular del juego *on line,* como una realidad compleja y poliédrica, con plurales facetas (económicas, sociales, políticas y jurídicas) que reclama la atención y la intervención pública. Una política pública, en definitiva, a la que las jornadas organizadas por la Fundación Codere, cuyas aportaciones se recogen en estas páginas, pretenden contribuir, fomentando la reflexión, el diálogo y el debate entre las partes involucradas, aportaciones que, a buen seguro, coadyuvarán a que la política pública del juego resultante sea mejor.

Capítulo 1

Ordenación Normativa del Juego on line

JUAN CARLOS ALFONSO RUBIO
Abogado del Estado. Subdirector General de Ordenación del Juego

SUMARIO: 1. MODELO Y ÁMBITO DE LA NUEVA LEY DEL JUEGO. 2. RÉGIMEN FISCAL.

Quiero agradecer al director de las jornadas, a la Fundación Codere y a la Fundación Universidad Empresa su invitación, y al elenco de conferenciantes sus reflexiones que son siempre interesantes desde la perspectiva de la Administración Pública, al igual que considero de interés poder exponer algunas ideas desde la perspectiva pública y del trabajo del regulador.

Recientemente he sido nombrado Subdirector General de Ordenación del Juego formando parte de la Dirección General de Ordenación del Juego, organismo que representa el nuevo regulador del juego a nivel estatal. En principio, un organismo administrativo imbricado en el Ministerio de Hacienda, pero que será el embrión de la futura Comisión Nacional del Juego. Anteriormente, fui Director de Coordinación de Loterías y Apuestas del Estado y, en las funciones que en materia de regulación le correspondían, tuve un importante papel en la redacción y preparación de los textos legales. Sin perjuicio de ello, las competencias que me atribuye el Real Decreto de estructura orgánica son, fundamentalmente, el impulso normativo, es decir estaré encargado del desarrollo reglamentario de la ley de juego, así como de la concesión de autorizaciones o licencias en los concursos, procedimientos, etcétera que, en su caso, se produzcan en el futuro.

Me voy a centrar, en la medida posible, en lo que ha sido el proyecto de ley que se está debatiendo en el Parlamento[1] y también apor-

1. En la fecha de realización de las Jornadas, 24 y 25 de marzo de 2011. (Nota de los eds.).

taré unas pinceladas sobre el proceso reglamentario que la Dirección General de Ordenación del Juego piensa desarrollar en el caso en el que, finalmente, el proyecto se aprobara.

Creo que este proyecto de ley ha levantado bastante polémica, y que hay bastantes conflictos de intereses que han salido a la luz a raíz de su publicación. No voy a leer el proyecto de ley que ya es suficientemente aburrido *per se,* sino que quiero reflexionar sobre los motivos, desde la perspectiva del organismo al que represento, y el modelo que se plasma en el proyecto de ley; también quiero repasar temas esenciales: el ámbito de aplicación, cuál es el objeto de la ley, cómo hemos imbricado las competencias estatales con las competencias de las Comunidades Autónomas, cuál es nuestra opinión o cómo se debe plasmar en los instrumentos jurídicos, qué esquema de administración del juego hemos planteado, cuál es nuestra perspectiva y los instrumentos de lucha contra el juego ilegal que se han recogido en el proyecto de ley, alguna pincelada, porque tampoco es mi tema, sobre el régimen fiscal y, finalmente, hablaré del potencial del futuro desarrollo reglamentario y cómo lo afrontamos.

En lo único en lo que había unanimidad en relación con la regulación u ordenamiento del juego *on line,* y creo que lo puedo decir después de un año y medio de discusiones en muy diversos foros, es que este proyecto de ley era necesario. En todo lo restante ha habido muchísimas discrepancias.

Como muy bien ha indicado Pablo OÑATE, las políticas públicas son necesarias cuando hay situaciones en las que determinados colectivos de riesgo exigen la protección de los poderes públicos y el desarrollo de una política pública y, eso saca a la luz, como también ha indicado, situaciones de conflicto de interés. Creo que había unanimidad y esa ha sido la voluntad desde el Ministerio de Economía y Hacienda, como órgano que ha propuesto este proyecto de ley, en reconocer que la situación de los colectivos de riesgo como los menores, las personas afectadas por adicciones al juego, o algunas situaciones que podían provocar blanqueo de capitales, estaban seriamente afectadas. El cambio que se está produciendo del juego tradicional al juego *on line,* motivado por el desarrollo tecnológico, ha provocado la entrada en los hogares de todos los españoles de ofertas ilegales (sin ninguna duda, ilegales) de juego que estaban afectando gravemente a menores, a personas alejadas voluntariamente del juego, a personas que sufrían adicciones o se estaban ofertando canales que no podían ser controlados por la Administración y que producen situaciones relevantes en materia de blanqueo de dinero

u otras actuaciones contra el orden público, originando una situación que era necesario regular y, afortunadamente, la voluntad del Parlamento ha sido regularla. Evidentemente esta regulación tendrá sus defectos ya que no es un tema sencillo.

El número de intereses a proteger en un sector como es el del juego hacía complicado y complejo este proceso, a lo cual se unía que, como ocurre en Alemania, una situación en la que hay que conectar las competencias exclusivas de las comunidades autónomas respecto del juego (que ya habían asumido en sus correspondientes Estatutos) con una competencia estatal, sin olvidar la preexistencia de un estatus de las Loterías y determinados juegos de ámbito estatal. Situación compleja, pero que exigía unas medidas, una política pública, para proteger a esos intereses. Aquí, discrepo de José Antonio MARTÍNEZ SAMPEDRO: creemos que no ha habido un cambio de política ya que este proyecto de ley está claramente orientado a proteger a determinadas colectivos de riesgo (menores, personas alejadas del juego y adictos al juego) y evitar en lo posible los fenómenos de blanqueo de capitales. Bien es cierto se ha variado un enfoque: desde el Ministerio de Hacienda no se considera en absoluto que el sector del juego sea un sector que realiza una actividad que se podría considerar *pseudo-delictiva,* como se derivaba de la idea de penalización que existía antes del Real Decreto de 1977. La consideración negativa del sector del juego, no es algo que se comparte en este nuevo proyecto de ley: entendemos que dentro del sector del ocio y del entretenimiento, la industria del juego en España es una industria que debe protegerse y fomentar porque es una de las facetas de desarrollo económico importante y más en un país donde el turismo es una industria también muy importante.

Evitamos y huimos de una cierta *criminalización cultural* que había existido por parte de algunos sectores, aunque pienso que ya se ha reducido al mínimo en relación con la industria del juego. Evidentemente, es una actividad que puede tener efectos perjudiciales respecto de determinados colectivos de riesgo, pero que correctamente desarrollada, y dentro de los márgenes legales, es una actividad que entendemos se debe fomentar y proteger. Desde esta óptica felicito a la Fundación Codere ya que en estos últimos años ha realizado una importante labor para explicar en qué consiste la industria y como se desarrolla, haciéndola más transparente ya que, quizá, la industria del juego había pecado de no mostrarse a la opinión pública a pesar de ser un sector económico importante dentro de la industria española.

1. MODELO Y ÁMBITO DE LA NUEVA LEY DEL JUEGO

¿Cuál es el modelo de la ley? Frente a los modelos de prohibición (Estados Unidos o Alemania) o el modelo de casi total apertura seguido por Inglaterra o determinados paraísos fiscales (que no se consideran ni como modelo), la opción que se plasma en la nueva y futura ley es un modelo de *oferta dimensionada,* que está en consonancia con los procesos que están siguiendo todos los países europeos y que estamos coordinando en el marco de la Unión Europea.

Este modelo conlleva el mantenimiento de determinadas situaciones de reserva respecto de las Loterías: todos los países europeos e incluso los Estados Unidos, mantienen situaciones de reserva en las Loterías, ya se desarrollen éstas por operadores públicos o privados, y una apertura gradual, dimensionada y contingentada en cuanto a los restantes juegos. En algunos países se incluyen únicamente apuestas deportivas o determinados juegos de habilidad, o como ocurre en España, se abre también a determinados juegos anteriormente denominados de casino.

Por tanto, el modelo plasmado en la futura ley consiste en una apertura dimensionada de juego, donde la prioridad es la protección de los intereses públicos tal como señala el proyecto de ley, y donde no se criminaliza a la actividad económica sino que se ordena en la medida suficiente y estrictamente necesaria para proteger dichos intereses.

¿Qué ámbito regulará la ley? El juego de ámbito estatal, aunque sabíamos que el empeño es evidentemente complejo, como lo es cualquier tipo de desarrollo de actividad económica, incluida la actividad del juego comercial, ya que es complicado delimitar competencias cuando estamos hablando del mundo de Internet, telefonía móvil o televisión, porque entra en conflicto con algo que es mucho más fácil de localizar cómo es el desarrollo del juego presencial. Debido a esa complejidad se ha producido el gran debate con las Comunidades Autónomas para lograr consensuar un modelo que respetara absolutamente, porque esa es la voluntad del Gobierno, las competencias autonómicas, y se han recogido determinadas medidas que garantizan que el juego presencial (tradicional competencia de las Comunidades Autónomas, siempre que no tuviera ámbito estatal), se respetará por la propia ley. Medidas tales como: que la apertura de establecimientos exija la correspondiente autorización autonómica que se dará de acuerdo con sus políticas y legislación propia o el establecimiento de mecanismos de corresponsabilidad, debate y coparticipación para la decisión de las políticas

y regulación que se lleve en materia de juego desarrolladas por el Estado, creo que van a ser medidas eficaces para evitar que exista un conflicto competencial entre Comunidades Autónomas y Estado.

El ámbito estatal, salvo lo que se refiere a Loterías con el mantenimiento del *statu quo* actual, creo que se puede delimitar por los instrumentos establecidos en la futura ley. Además, pienso que la creación del Consejo de Políticas del Juego, como un órgano que va a coordinar las políticas de juego nacionales y de las propias Comunidades Autónomas, es un mecanismo innovador que puede clarificar más el sector y colaborar en homogeneizar las distintas políticas autonómicas y estatales, fruto de un consenso entre todos los responsables públicos implicados.

Desde el punto de vista objetivo hemos reservado el marco de Loterías, como así ocurre en todos los países europeos. Creo que no hay ningún país, incluyendo el Reino Unido, e incluso la propia Malta, que hayan liberalizado el mercado de las Loterías; tampoco está en la agenda de la propia Comisión Europea liberalizar este mercado. Respecto de los otros juegos hemos creado un ámbito, muy amplio y liberalizador y, probablemente, sólo comparable con la apertura que tiene proyectada Dinamarca.

Además hemos ampliado e incluido desde la perspectiva de protección de los colectivos a los concursos televisivos. Probablemente los concursos televisivos y de radio, y de los diversos medios de comunicación, son un fenómeno social que se manifiestan de manera muy importante en España y es un espacio en el que se realizan actividades de juego y en el que están involucradas importantes cantidades económicas. Todos hemos observado qué es un «Call-TV» o determinados concursos en el que el «SMS Premium» se utiliza como canal para juego. Estas formas de juego están entrando en el salón de nuestros hogares y pueden verse por menores; no existe ningún control, ni la garantía de la entidad, ni se garantiza si el premio se entrega, ni si existe algún tanto por ciento de devolución razonable, ni si las llamadas se reciben o no, ni tampoco si se pagan los adecuados impuestos por esa actividad. Este nuevo ámbito, el concurso (es decir aquella actividad de juego realizada a través de los medios de comunicación) es una novedad en la legislación española y entendemos que va a dar seguridad a una actividad que preocupaba profundamente al Gobierno por el efecto social que estaba provocando en determinados colectivos que debían proteger.

¿Cómo se ha establecido o instrumentalizado jurídicamente la oferta dimensionada? A través, y no es ninguna novedad, de un sistema

de licencias. Desde el punto de vista administrativista, los mecanismos de intervención se gradúan –aunque es algo teórico, y con peculiaridades– entre concesión, licencia o autorización. Hemos elegido el mecanismo medio: la licencia (aunque, por ejemplo, en Italia se habla de concesiones).

Si nos centramos en el juego físico, sin pretender distorsionar cuáles son los mecanismos de intervención que tienen los mismos resulta ser uno de los temas que está siendo claro objeto de polémica y debate en las enmiendas: la contingentación o no, oferta dimensionada o *numerus clausus.* Y yo planteo a las autoridades administrativas y a las autoridades de competencia, que los casinos físicos puedan abrirse sólo si se reúne los mismos requisitos y sin exigir número y determinadas condiciones concursales ¿Hay alguna regulación en las Comunidades Autónomas que posibilite abrir cualquier casino físico que quiera un empresario siempre que reúna las condiciones mínimas?. Y también pregunto: la contingentación de máquinas recreativas, dos por bar como regla general, que existe también en Italia, la contingentación de máquinas de video-loterías requiriendo determinados metros cuadrados, ¿creéis que es una medida equivocada?, ¿debemos permitir que se coloque una máquina recreativa donde cualquiera quiera siempre que reúna las condiciones mínimas?, ¿el mecanismo de contingentación que ha hecho el País Vasco, de tres licencias es un mecanismo erróneo?. Nosotros entendemos que el sistema de contingentación, en una actividad como el juego, cuando hay aspectos que proteger es un mecanismo tradicional, positivo y necesario. La regla general no debe ser la contingentación si no hay un interés jurídicamente protegible para justificarla, pero si puede existir riesgo para determinados colectivos, entendemos, que las políticas públicas pueden exigir razonablemente que hagamos una contingentación, o que al menos, que se produzca una introducción gradual.

Constituir un casino *on line* en Malta cuesta cuarenta y cinco mil euros, y esto engloba conseguir la licencia, el consejo de administración de la sociedad, el software y el mantenimiento de la página web durante un año. Son empresas que no invierten, que no respetan, ni siquiera, las garantías necesarias de integridad tecnológica, y tampoco los estándares españoles, de protección de datos. Creemos, que respecto a ese tipo de empresas hay que establecer las medidas adecuadas para graduar su entrada, o decir que no tienen que entrar en el mercado español si no reúnen los requisitos mínimos de calidad, y eso se puede realizar de la manera más adecuada a través de procedimientos concurrenciales, donde podamos comparar cuáles son las ofertas de una y otra empresa.

En su siempre valiente intervención, José Antonio MARTÍNEZ SAMPEDRO se ha referido (aunque no quiero entrar en el valor de LAE) a la posible entrada de nuevos operadores y al desvalor que puede producirse en las empresas españolas en relación con otros operadores europeos. Creo que esos operadores europeos cuyo análisis, yo comparto en muchos de sus puntos, tienen que pasar como ocurre en Italia, y como en parte ha ocurrido en Francia, por un proceso concurrencial donde podamos examinar si reúnen los requisitos necesarios, y podamos también graduar los flujos de entrada en el mercado español.

Una última reflexión: aunque mi posición la he defendido en muchos lugares, lo que me llama la atención es que en algunas de las propuestas que se han realizado se diga que no se puede contingentar, que no se puede dimensionar la oferta, que cualquiera que reúna los requisitos dentro del mercado español puede operar pero, simultáneamente, se nos transmite que la actuación de un operador de juegos sin licencia tiene que ser considerada un delito. Tendríamos que intentar reflexionar sobre si hay coherencia entre decir que la operación sin cumplir los requisitos debe ser considerada delictiva y a la vez y en paralelo, considerar que, según la Directiva de servicios debe tener el mismo régimen jurídico de entrada en el mercado español la venta de ropa que realizar una actividad de juego, y al mismo tiempo que solicitemos establecer un mecanismo de autorización previa.

También me sorprende que haya coincidencia de intereses sobre la no necesidad de contingentación entre los operadores tradicionales en el mercado español, con un modelo de negocio muy claro y muy respetuoso con la legalidad (que no hemos negado nunca) frente a los operadores ilegales que han incumplido claramente las obligaciones fiscales que, en su caso, deberían de afrontar, al refugiarse en paraísos fiscales. Coinciden en este punto y quizá sorprende, y creo que debería dar lugar a una reflexión importante sobre esta materia.

También se ha debatido mucho sobre si la intención del Gobierno era establecer únicamente cinco licencias en España. Esa afirmación ha sido sacada de la memoria de impacto normativo del proyecto de ley y, además, creo que se debe achacar a mi unidad, porque la redactamos nosotros, y probablemente tenía que haber sido más clara y menos ambigua. Ello deriva de que era preciso calcular (es una realidad a veces endiablada) la *carga administrativa* que supone y, por lo tanto, el cálculo del porcentaje de la tasa que tiene que establecerse, con lo cual se tiene que *anualizar,* y no puede establecerse que todo sea en un año porque al año siguiente a lo mejor no hay licencias y, por lo tanto, quedaría

reducida. Con independencia de esta explicación técnica sobre el cálculo del porcentaje, quiero dejar claro que la idea que se plasma en la futura ley no es, por supuesto, que haya sólo cinco licencias. Estamos en un marco europeo y el número de licencias y las categorías de juego que estaba planeado desarrollar son similares a las que han desarrollado dentro de este modelo de oferta dimensionada los países de nuestro entorno. Creo que ahora mismo hay treinta y cuatro operadores con cincuenta licencias en Francia y, aproximadamente, porque el sistema italiano es muy peculiar, cincuenta operadores con un número muy alto de licencias en Italia ya que cada establecimiento de apuestas la tiene. Creo que un número entre treinta y cinco y cincuenta operadores parece adecuado al dimensionamiento del mercado español repartido, también, entre las diversas modalidades de juego.

En cuanto a la Administración del Juego hemos designado tres órganos competentes: el Ministerio de Economía y Hacienda, como el órgano que se va encargar de la toma decisiones de política de juego a nivel estatal; el Consejo de Políticas del Juego que en relación con las competencias estatales, consensuará, coordinará y será vehículo de participación para la adopción de la regulación estatal y como órgano de aplicación, de vigilancia y de control la Comisión Nacional del Juego. No estamos haciendo nada distinto de los mecanismos de control de mercados que se abren en otros sectores y no somos, ni queremos ser, distintos a lo que ha ocurrido en el mercado de la energía, en el de las telecomunicaciones o en el mercado postal. Se está creando el mecanismo que los considera, a nivel europeo, como órganos independientes de aplicación y órganos políticos de decisión en este caso de co-decisión, cuando hablamos de Comunidades Autónomas. Seguirá, por otro lado, existiendo la Comisión Sectorial del Juego.

La necesidad de un órgano independiente, como es la Comisión del Mercado del Juego, creo que se hace mucho más palpable en aquellos casos donde uno de los principales operadores tiene titularidad pública, y como establece la Ley de Presupuestos Generales del Estado, queda adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda. Creo que para garantizar la imparcialidad del regulador es necesario un órgano independiente funcionalmente del Ministerio de Economía y Hacienda para que la aplicación de la Ley del Juego en un mercado que se abre a la competencia y en el que va a haber operadores públicos y privados, sea transparente e imparcial en su aplicación.

Quizá una de los aspectos que más nos ha sorprendido desde el propio Ministerio es la poca repercusión que han tenido las importantes

medidas que se introducen en la ley para luchar contra el juego ilegal: cierre de páginas web; bloqueo de transacciones financieras y la responsabilidad de los intermediarios de la sociedad de la información y medios de comunicación de la misma. Estas son posturas muy valientes que sí están adoptando otros países europeos, pero nunca hasta ahora se había optado por el bloqueo de transacciones financieras, el bloqueo de páginas web que emitan juego ilegal, la responsabilidad de los medios de comunicación, la responsabilidad de las páginas web y de los servicios de Internet. Recordemos que estamos hablando de juego *on line* que muchas veces se realiza desde fuera del territorio nacional e incluso europeo. Somos perfectamente conscientes que, o se establecen mecanismos eficaces para que desde el marco territorial de España podamos frenar la actividad que se realiza desde paraísos fiscales del juego, o si no, la ley no tendrá una eficacia clara. Son medidas complicadas, que tardarán en implementarse, pero medidas que se recogen por primera vez en la legislación española.

¿Tenemos que utilizar el mecanismo de incriminación penal? Esta es una cuestión que se está debatiendo en el Parlamento (a la fecha de realización de las Jornadas) y, por supuesto, no quiero interferir en lo más mínimo en un debate que corresponde a los grupos parlamentarios. Pero si quiero compartir con ustedes una reflexión: hemos considerado, y así se plasmó en el proyecto de ley, que no tendríamos que seguir manteniendo el delito de contrabando porque creemos que esta figura penal, además de ser una norma penal en blanco, se corresponde a una concepción de regulación basada en la prohibición del juego al considerarlo un monopolio fiscal (lo que ocurre con el tabaco) y, además, desde una perspectiva de juego presencial donde se consideraba contrabando como traspaso físico de las fronteras con cartones de bingo o décimos de lotería. Creemos que no es el instrumento más adecuado ni se conecta con el concepto y el modelo que queremos plantear de regulación de juego *on line* de nivel estatal.

Además, la realidad es tozuda y se ha demostrado la ineficacia absoluta del delito de contrabando. No conozco una condena por contrabando en relación con el juego y sí conozco, por el contrario, la interferencia que esta consideración produce en la adopción de sanciones administrativas porque esta consideración origina cuestiones prejudiciales penales que podría retrasar el inicio del procedimiento administrativo sancionador; sólo la determinación de la cuantificación nos limitaría mucho el ejercicio de lo que es claramente la voluntad de esta ley: luchar contra el juego ilegal. No obstante, es un tema abierto sobre el que no

tenemos posiciones cerradas. Lo que sí querría trasmitir es que desde la perspectiva de los organismos técnicos que nos hemos encargado de la redacción del proyecto es que la supresión del delito contrabando se propone porque consideramos, por una parte, que no es una medida eficaz para luchar contra el juego ilegal (opinión, creo, constatada por los hechos) y, por otra parte, de no hacerlo, permanecería una filosofía y un modelo de regulación del juego que creemos que ya está superado en todos los países europeos.

2. RÉGIMEN FISCAL

Yo no soy fiscalista y, además, al estar imbricado en la Secretaría General de Hacienda dejo a la Dirección General de Tributos la reflexión sobre este tema ya que es quien debe y puede responder más detalladamente. Yo creo que, al final, el modelo que se ha llevado a cabo, aunque fue polémico, es razonable, está en la línea con los países europeos y sobre todo, algo que nosotros sosteníamos desde la perspectiva de regulación sustantiva, creemos que se deben pagar impuestos por la actividad de juego. Ahí coincidimos plenamente con lo que ha dicho el presidente la Fundación Codere sobre este punto: que debe ser igualitaria, todos los operadores tienen que contribuir a las cargas públicas mediante una figura impositiva pero, por otro lado, esta no debe impedir el desarrollo de una actividad. Una figura impositiva no debe prohibir una determinada modalidad de juego sino colaborar mediante una decisión tomada en el marco de las políticas públicas de juego, a una correcta definición de los hechos imponibles. La definición de los hechos imponibles posibilita el desarrollo de todas las actividades de juego, con unos márgenes razonables de beneficio y creo que va a coadyuvar, también, a una ordenación razonable del juego en España.

Finalmente, deseo realizar un apunte sobre el desarrollo reglamentario: el trámite legislativo transcurre según los plazos establecidos. El día 30 de marzo se dictaminará en ponencia, no sabemos si va a continuar o no la declaración de urgencia en el Senado, pero esté o no esté, parece razonable que, alrededor del mes de junio la ley sea finalmente aprobada. Como es nuestra obligación como Administración Pública estamos ya trabajando en el desarrollo reglamentario de la ley, porque si hacemos una ley es para aplicarla cuanto antes porque, como así se reconoció en la declaración de urgencia y está recogido en la exposición de motivos, creemos que existe urgencia y claros motivos de interés público que exigen, no sólo que se promulgue esta ley, sino que se apli-

que cuanto antes, porque también existe una situación en la que hay operadores que están actuando ilegalmente frente a los otros operadores que están actuando legalmente en el marco comunitario, y hay una necesidad claramente tutelable. Creo que esta situación tiene que acabar cuanto antes y para ello hay muchos mecanismos: los que establece la ley, regular un marco de licencias, y aprobar los reglamentos de desarrollo.

El modelo de la ley es complejo porque las decisiones que se tomen se deben consensuar con las Comunidades Autónomas. Para ello hay un Consejo de Políticas del Juego, y también un Consejo de Estado, y deben realizarse notificaciones a Bruselas y hay, como decía Pablo OÑATE, muchos conflictos de intereses en cada norma. ¿Qué hemos hecho? Adelantar los trabajos sobre los sistemas técnicos de control de operadores: tenemos que optar por un sistema que esté preparado para cuando el Gobierno nos diga que tenemos que sacar las primeras convocatorias, procedimientos concursales, o normativas sobre el juego. Estamos planteando ya, cuál es el esquema y haciendo los estudios de cuáles son las garantías razonables que se pueden exigir a las empresas para garantizar la fiabilidad, y cuáles son los estándares tecnológicos; eso se va a plasmar en varios reales decretos previstos por la propia ley: el Real Decreto de licencias de autorizaciones, el Real Decreto de sistemas técnicos y el Real Decreto de publicidad.

En resumen: en todo ello estamos trabajando, para poder presentar al Consejo de Políticas del Juego los criterios generales, para que se pueda tomar la decisión de a dónde queremos ir, y para que cuanto antes podamos tener un sector económico ordenado, y en el que todos nos podamos sentir que estamos en un ámbito en el que se pueden desarrollar actividades económicas, sin que se perjudique a sectores protegibles y haya una regulación razonable que garantice la competencia, el beneficio, el ocio y el respeto a los colectivos protegibles.

Esa es nuestra voluntad, en eso estamos trabajando, y yo creo que la senda es buena.

Capítulo 2

Los modelos regulatorios comparados

RAFAEL ANDRÉS ÁLVEZ
Abogado

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. EL MODELO PROHIBICIONISTA. 3. LOS MODELOS EN LA UNIÓN EUROPEA. *3.1. Países que han optado por regular el juego en línea.* 3.1.1. Italia. 3.1.2. Reino Unido. 3.1.3. Francia. *3.2. Modelo Monopolista: donde ya se advierte una intención de cambio.* 3.2.1. Grecia. 3.2.2. Portugal. 4. LAS LICENCIAS DE JUEGO Y LOS PARAÍSOS FISCALES. 5. LA FISCALIDAD DEL JUEGO EN INTERNET EN LOS MODELOS COMPARADOS.

1. INTRODUCCIÓN

La regulación del juego por internet a nivel internacional, desde una desregulación hasta cierto punto consentida, ha recorrido un camino proceloso y se ha desarrollado fundamentalmente en dos posturas: la prohibición o la regulación con limitaciones.

De una u otra manera, en este preciso momento, casi todas las administraciones de los países más desarrollados, donde existía un vacío legal o como decíamos, un marco de desregulación, finalmente han optado por iniciar, aunque sea de manera tímida, el camino de la regulación.

Ello siguiendo la tesitura de lo que literalmente se advierte en la Memoria del Ministerio de Economía[1] sobre el impacto normativo que pudiera tener la Ley de Regulación del Juego, y es que mantener la inacción, es decir, la no regulación del sector de las actividades de juego de ámbito estatal desarrolladas a través de medios informáticos, telemáticos, electrónicos e interactivos, sería tremendamente negativo en todos

1. Memoria del análisis del impacto normativo del Anteproyecto de Ley de Regulación del Juego.

los aspectos estudiados hasta el momento ya que, sin la regulación del sector del juego no se controla la actividad de los operadores ni existe la seguridad jurídica deseable para operadores y usuarios.

Por otra parte, en una situación de no regulación, se diga lo que se diga, siempre serán mayores los perjuicios que se podrán producir para la salud de los usuarios que en una situación de regulación y control, claro está, con medios y políticas suficientes, como por otra parte también se ha advertido en la totalidad de comparecencias ante la Comisión de Economía y Hacienda del Congreso de los Diputados, que en el marco de presentación de enmiendas y debate del proyecto de Ley, tuvieron lugar el reciente jueves 17 de marzo.

Esta situación de desregulación es la que durante muchos años se ha mantenido a nivel internacional y que sólo hace poco tiempo ha ido cambiando, fundamentalmente, en el continente europeo, gracias a la intervención de diferentes elementos jurisdiccionales y de manera principal el TJCE y la Corte Arbitral.

Sentencias fundamentales, en el comienzo por la batalla para la regulación y la apertura de este sector y piedra angular en este cambio de escenario fueron las sentencias Gambelli (6 de noviembre de 2003) y Placanica (6 de marzo de 2007) pues permitieron que los Estados Miembros de la UE pudieran mantener un entorno restrictivo del juego y el derecho de sancionar ofertas de servicios de juegos de azar transfronterizos ilegales, bajo la argumentación sustancial que la protección del consumidor, la prevención del fraude y la incitación a dilapidar dinero en juegos, así como la necesidad principal de mantener el orden público son razones que permiten y justifican, en aras del interés general, las restricciones sobre el derecho de proveer servicios transfronterizos y el derecho, para una empresa, de establecer un punto de venta en otro Estado Miembro (Artículos 43 y 49 del Tratado CE). No obstante ello, advirtieron que en este particular escenario:

- Las razones de protección de los consumidores y, en particular, la necesidad de reducir las oportunidades de juego, no pueden sostenerse y alegarse, cuando son los propios Estados quienes fomentan el juego e incitan a los consumidores a participar en las loterías y apuestas que ellos mismos organizan.
- Para que estas razones de interés general puedan acogerse y no vayan en contra de los principios del Derecho comunitario debían cumplirse tres requisitos:
  * Ser adecuadas para alcanzar ese objetivo.

* Ser proporcionadas, es decir, las menos restrictivas de entre las que permitan alcanzar el objetivo perseguido.
* Nunca podrá aplicarse ninguna medida de modo discriminatorio alguno.

En lo sustancial estos principios se han seguido manteniendo por el TJCE con las adecuadas matizaciones ya que ha ido depurando la doctrina en otras importantes sentencias aprobadas con posterioridad en un muy corto espacio de tiempo. Muy recientemente, otras sentencias han acentuado de manera más clara el esquema: así, sentencias Santa Casa de la Misericordia-estado portugués/BWIN (8 de septiembre de 2009)[2], Betfair (3 de junio de 2010), Ladbrokes (3 de junio de 2010), Winner Wetten (8 de septiembre de 2010) y Engelmann (9 de septiembre de 2010). Matizaciones que se concretan en lo siguiente:

– Al no existir política común procedente de Directiva y ser los Estados de la UE soberanos para regular el sector del juego por primar las razones de orden público y seguridad, según las particularidades de cada país, éstos no están obligados a reconocer las licencias concedidas en otros Estados, pero eso sí, en el proceso de cualquier autorización debe haber transparencia, debe garantizarse la concurrencia y no discriminación y no se puede imponer como condición a un operador para que pueda obtener una licencia que éste tenga una localización y/o establecimiento permanente en el país, pues existen medios y recursos para poder operar un control[3].

2. La he comentado con mayor amplitud en la *Revista Aranzadi de Derecho de Deporte y Entretenimiento* nº 28, págs. 653-664. Comentario sobre la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala) de 8 de septiembre de 2009 en el asunto C 42/07, que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por el Tribunal de Pequena Instância Criminal do Porto (Portugal), mediante resolución de 26 de enero de 2007, recibida en el Tribunal de Justicia el 2 de febrero de 2007, en el procedimiento entre la Liga de Fútbol portuguesa y Bwin contra el Estado portugués y la Santa Casa de la Misericordia.
3. Nota del TJCE asunto Engelman: «*En cuanto a la posibilidad de justificar la restricción por el objetivo de prevenir la explotación de tales actividades con fines delictivos o fraudulentos, el Tribunal de Justicia señala que la exclusión con carácter general de los operadores que tienen su domicilio en otro Estado miembro es desproporcionada, por ir más allá de lo necesario para combatir la criminalidad. En efecto, existen otros medios menos restrictivos para controlar las cuentas y las actividades de esos operadores. Además, pueden efectuarse controles de cualquier empresa establecida en un Estado miembro y se le pueden imponer sanciones cualquiera que sea el lugar de residencia de sus directivos. Por otra parte, nada se opone a que se practiquen verificaciones en los locales de esos establecimientos, en particular para evitar todo fraude cometido por los operadores en perjuicio de los consumidores*».

– Que teniendo en cuenta los riesgos que presentan los juegos de azar por internet en comparación con los juegos de azar tradicionales, los Estados miembros también pueden prohibir esta oferta de juego o reservarse la misma, pero esta reserva tiene que estar absolutamente justificada, es decir que no se puede mantener un monopolio de juego en razones de orden público y protección de los derechos y salud de los consumidores, si por otro lado se mantiene una política de publicidad expansiva del juego ya sea en el ámbito de los autorizados en régimen público o privado.

– Que en la aplicación de una normativa de un Estado miembro relativa a los juegos de azar compatible con el artículo 49 CE, el juez nacional no está obligado a comprobar, en cada caso concreto, si la medida de ejecución dirigida a garantizar el cumplimiento de esta normativa es adecuada para garantizar la realización del objetivo perseguido por ésta y es conforme con el principio de proporcionalidad, siempre que dicha medida sea necesaria para garantizar el efecto útil de la citada normativa, eso sí, si no implica ninguna restricción adicional en relación con la que resulta de la propia normativa.

También ha ayudado en este camino lo debatido y resuelto, hasta el momento, en otras instancias, especialmente:

– El procedimiento de investigación abierto por la Comisión Europea relativo a los obstáculos al comercio, a tenor de lo dispuesto en el Reglamento (CE) 3286/94 del Consejo, que representa la prohibición adoptada por Estados Unidos sobre los juegos y apuestas extranjeros presentes en internet y su aplicación, por denuncia que fue presentada por la Remote Gambling Association (RGA)[4].

– Resolución diferencias EE.UU-Antigua y Barbuda. Informes del Grupo Especial y el Órgano de Apelación del Órgano de Solución de Diferencias de la Organización Mundial del Comercio sobre suministro transfronterizo de juegos de azar y apuestas y laudo Arbitral (arb-2005-2/19), donde se dio finalmente la razón a Antigua y se estableció un plazo rápido para que los Estados Unidos cambiasen la situación obstruccionista lo que originó un laudo

4. La RGA es una asociación mercantil con sede en Londres, y cuenta entre sus asociados con la mayoría de las principales empresas mundiales de juegos y apuestas en internet.

arbitral subsiguiente para determinar en qué medida[5] y con qué tiempo debería contar Estados Unidos para hacer las reformas pertinentes[6].

Para concretar modelos regulatorios específicos, nos centraremos en los siguientes puntos de aquellos modelos que, por dimensión o cercanía, pueden resultarnos más interesantes a nivel internacional. Elegiremos el modelo americano, como ejemplo de aquellas administraciones que han decidido prohibir el juego *on line* y el/los distintos modelos de la Unión Europea para ver como conviven diferentes sistemas como monopolio-prohibición, regulación más o menos restrictiva y/o proyectos de apertura o debate abierto para una futura regulación.

También haremos un breve repaso de aquellas jurisdicciones, fundamentalmente radicadas en antiguos paraísos fiscales, que en su momento decidieron legislar sobre el juego *on line* y que aprovechándose de un marco de desregulación a nivel internacional han permitido que muchas empresas hayan desarrollado grandes negocios. Finalmente, dedicaremos un apartado a uno de los aspectos fundamentales que están en la base de éxito o el fracaso de los modelos comparados: el régimen fiscal.

2. EL MODELO PROHIBICIONISTA

Para seguir la ruta establecida en el informe del Ministerio de Economía y Hacienda diremos que el modelo de prohibición, es aquel en el que se prohíbe por completo el juego *on line,* mediante el bloqueo de direcciones IP y de transacciones financieras. Este modelo se considera ineficaz, baldío e inoperante dado que, en base a la experiencia de otros países, los jugadores siguen apostando a través de medios electrónicos, informáticos, telemáticos. Esto daría lugar al fomento del mercado negro puesto que los jugadores recurrirían a operadores no controlados quedando indefensos con este modelo.

El ejemplo principal es la legislación de EE.UU. El gobierno americano ha sido siempre bastante inflexible en cuanto al desarrollo de los

5. El nivel anual de la anulación o menoscabo de ventajas resultantes para Antigua era de 21 millones de dólares estadounidenses, Antigua pudo solicitar autorización al OSD para suspender obligaciones en el marco del Acuerdo sobre los ADPIC a un nivel que no excediera de 21 millones de dólares anuales.
6. Vid. con más extensión y profundidad en el capítulo de Andrés, R.: «Juego y Deporte» en Palomar Olmeda, A. (Dir.): *El Deporte Profesional.* Barcelona, Bosch, 2009. Págs. 671-736.

juegos de azar en general; incluso la actividad estuvo completamente prohibida en el último decenio del siglo XIX, hasta que el crack de 1929 hizo pensar en la reglamentación del juego como un potencial mercado para reactivar la economía.

Finalmente en 1931, se produjo la completa legalización del juego en Nevada. Desde entonces se han ido aprobando leyes en esta materia:

- Wire Act (1961)
- Travel Act (1961)
- Interstate Transportation of Wagering Paraphernalia Act (1961)
- Illegal Gambling Business Act (1970)
- Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act (1970)
- Professional and Amateur Sports Protection Act (1992)
- Interstate Wagering Amendment (1994)
- Amendment to Interstate Horseracing Act (1978)
- Illegal Money Transmitting Business Act (1992)
- Internet Gambling Prohibition Act (1997)
- Indian Gaming Regulatory Act (1988)
- Unlawful Internet Gambling Enforcement Act (UIGEA) (2006)

En los años 90 se produjo la revolución de las apuestas *on line,* y desde entonces las administraciones estatales y federal siempre se han mantenido en una posición bastante rígida respecto a la legalización del juego *on line* produciendo una permanente actividad legislativa en esa dirección.

Muchos estados, incluyendo California, Connecticut, Louisiana, Nueva York y Virginia respondieron a la proliferación de los juegos de azar por internet y se lanzaron a proponer las correspondientes modificaciones en reglamentos y leyes que hasta ese momento estaban vigentes. Otros Estados como Minnesota[7] o Missouri[8] directamente llevaron a los tribunales a los operadores de juego por internet y Nevada se convirtió en el primer estado en prohibir el juego por internet a sus residentes.

La Internet Gambling Prohibition Act (1997) que fue aprobada por el Senado el 23 de julio de 1998 por amplia mayoría de votos (90-10)

7. State vs. Granite Gate Resorts, Inc.
8. State vs. Interactive Gaming Communications Corp.

modificó el código penal federal para prohibir y establecer sanciones en caso de la realización de apuestas en cualquier forma de recepción y/o ofrecimiento a través de internet o cualquier otro servicio interactivo de computación en cualquier estado, así como la participación en el negocio de apuestas a través de internet o cualquier servicio de telecomunicación con excepción de las loterías estatales y carreras de caballos. En el año 2000 se aprobó una enmienda a la Amendment to Interstate Horseracing Act (1978) que permitía incluir las apuestas mutuas entre los estados por medio de teléfono u otros medios electrónicos siempre que existiera consentimiento con el regulador de las carreras y en el estado correspondiente de acogida estuvieran permitidas este tipo de apuestas. Esta prohibición afectó al *jai-alai* (frontón) así como al juego por internet en beneficio de las reservas del pueblo Indio (un medio de generar ingresos para las tribus, para fomentar el desarrollo económico de estas tribus y la protección de las empresas de las influencias negativas).

Finalmente en 2006, la Unlawful Internet Gambling Enforcement Act (UIGEA), cerró el marco regulatorio de la prohibición a pesar de que el negocio antes[9] y después de ello se ha seguido produciendo[10] con gran intensidad y de que dicha legislación ha tenido reparos en el orden internacional, a pesar de lo expresado en la propia ley acerca de una propuesta marco sobre la cooperación internacional[11].

Las cámaras legislativas aprobaron el texto el 30 de septiembre de

9. En aquel momento la mayoría de consultorías manejaban cifras del orden de entre 15 y 20 millones de jugadores y unos 6.000 millones como cifra de mercado.
10. El tema de la regularización de las apuestas por internet en Estados Unidos ha comenzado a generar la opinión de los sectores vinculados a la actividad, teniendo en cuenta que entre 8 y 10 millones de americanos, aproximadamente, juegan *on line* a través de cuentas extranjeras.
11. En las deliberaciones entre el Gobierno de los Estados Unidos y cualquier país extranjero en el blanqueo de dinero, la corrupción, y las cuestiones de la delincuencia, el Gobierno de Estados Unidos deberá:
    1. fomentar la cooperación de gobiernos extranjeros y otros foros internacionales pertinentes para determinar si las operaciones de apuestas en internet están siendo utilizados para el blanqueo de dinero, corrupción u otros delitos;
    2. fomentar políticas que promuevan la cooperación de gobiernos extranjeros, a través de intercambio de información u otras medidas, en la aplicación de esta ley, y
    3. fomentar el Grupo de Acción Financiera sobre Blanqueo de Dinero, en su informe anual sobre tipologías de blanqueo de dinero, para estudiar la medida en que las operaciones de apuestas en internet están siendo utilizados para el blanqueo de dinero.

    El Secretario de Hacienda presentará un informe anual al Congreso sobre las deliberaciones entre los Estados Unidos y otros países sobre cuestiones relacionadas con los juegos de azar a través de internet.

2006[12] y el presidente George W. Bush lo refrendó el 13 de octubre de 2006. En lo que nos importa la prohibición del juego *on line* deriva de los parágrafos 5363 y 5366 de la misma y de la interacción de ambos con la aplicación de las diferentes leyes estatales o federales en las que se prohíba algún tipo de juego.

El Departamento del Tesoro y la Reserva Federal finalmente emitieron una regla final conjunta para su aplicación por las entidades bancarias el 18 de diciembre de 2008. La norma prohíbe a toda persona dedicada al negocio de las apuestas aceptar pagos en relación con la participación de otra persona en juego por internet:

- Prohíbe a las empresas de juego, aceptar pagos (tarjetas de crédito, transferencias electrónicas de fondos, e incluso los cheques) en relación con la participación de otra persona en una apuesta que implique el uso de internet estableciéndose penas de hasta cinco años de prisión.
- Prohíbe que la apertura de una cuenta pueda estar referenciada a cualquier empresa comercial que puede estar actuando como acceso a internet como sistema de pagos incluso en el extranjero[13].
- También establece las políticas y procedimientos que deben aplicarse para prevenir todas las operaciones de débito y pagos con tarjeta de crédito a los sitios de juego en internet. El 1 de junio de 2010, todos los bancos debían tener establecidas políticas y procedimientos para bloquear estas transacciones prohibidas.

La regulación sobre todo el juego, como ocurre en España con la CC.AA., depende de los diferentes estados federados. En consecuencia, las leyes de juego varían ampliamente de un estado a otro[14].

---

12. Cámara de Representantes 11 de julio de 2006 por 317 votos a favor 93 en contra y 22 no presentados o abstenciones. El 13 de julio tuvo el correspondiente *placet* en el Senado, donde no se discutió el texto.
13. Los Estados Unidos, a través del Fiscal General, podrá interponer recurso para prevenir o reprimir una operación restringida. A petición de los Estados Unidos en virtud del presente apartado, el tribunal de distrito puede establecer una orden de restricción temporal, una medida cautelar o una orden judicial en contra de cualquier persona para prevenir o reprimir una operación restringida. El único problema es que en muchos casos se trata de un esfuerzo inútil porque no se puede actuar contra los procesadores de pago que se encuentran radicados físicamente en el extranjero.
14. Bruce P. Keller; «The Game's the Same: Why Gambling in Cyberspace Violates Federal Law»; *Yale Law Journal,* Vol. 108, Año 1999.

Aunque la normativa actual prohíbe el juego virtual, existe una clara tendencia por parte de los gobiernos de los diferentes estados a modificar la situación. Diferentes estados federales[15] han comenzado a debatir legislativamente la regulación de las apuestas *on line.* Básicamente, el interés radica en la importante recaudación tributaria que la explotación de la actividad podría significar para las arcas estatales y la reactivación de la economía en general. Florida, Nueva Jersey, Nevada y California ya se han puesto al frente de la regulación.

Parecía que Nueva Jersey iba a ser el primer estado en aprobar la regulación del póker *on line* y convertirse en el primer estado de EEUU en aprobar una legislación de este tipo. Si bien su Asamblea aprobó el proyecto por un total de 63 votos a favor por 11 en contra, finalmente el Gobernador Chris Chistie, que tenía la posibilidad de vetarlo total o parcialmente lo vetó, fundamentalmente por alguno de los caballos de batalla con los que todas las administraciones que quieren regular el juego por medios telemáticos e interactivos se enfrentan: el control de la participación de los menores de edad en apuestas, la contingentación geográfica y las garantías que deben ponerse en funcionamiento para hacer del sistema de juego un sistema seguro.

De la lectura de los muchos artículos publicados por analistas, de las opiniones de asociaciones afectadas y de las de los propios actores del mercado de juego en EEUU sobre la posible aprobación del juego por internet, podemos afirmar que cada vez que se ha producido alguna propuesta legislativa, siempre ha acabado descartándose principalmente por los siguientes motivos:

– Internet proporciona un fácil acceso a los juegos de azar, lo que

15. El South Carolina Senate Judiciary Comitte aprobó por amplia mayoría un proyecto de ley que podría modificar la retrógrada normativa del estado respecto a los Home Póker Games enviándolo al Senado. Otros estados como Nueva Jersey –el más avanzado en este sentido– y California se encuentran en proceso de evaluación de éste tipo de iniciativas para explotar el mercado *on line* dentro de sus estados. El propio gobernador de Nueva Jersey, Chris Christie, fue quien le dio impulso a la legalización del sector de los juegos *on line.* En los últimos días, por medio de la firma de una ley, habilitó el cambio de apuestas por internet: uno de los documentos aprobados permite a las Compañías New Jersey Sports y Exposition Authority contratar operadores extranjeros para proveerles la posibilidad de apostar en el país. Dentro de los siguientes 90 días, el gobernador, deberá decidir si ratifica con su firma un proyecto proveniente del senado que permitiría a los casinos de Atlantic City ofrecer versiones *on line* de sus juegos. Por su parte, el estado de Nevada, anunció un acuerdo de cooperación entre la Nevada Gaming Control Board (NGCB) y la Alderney Gambling Control Comission (AGCC).

podría incrementar el riesgo de salud de los administrados (adicción, juego no responsable, ludopatía,...).

- Mientras que la edad de un jugador puede ser físicamente verificable en un local de juego tradicional, es mucho más difícil verificarla en la red ya que ninguno de los sistemas ofertados por el mercado resulta seguro al 100% para poder saber con certeza que quien juega no es un menor de edad.
- Aunque la falta de regulación de la industria del juego en línea, tiene como inconveniente que no se pueda controlar el fraude a los jugadores, su regulación o liberalización tampoco asegura que estos fraudes no vayan a seguir cometiéndose.
- Dado el volumen, la velocidad y el alcance internacional de las transacciones por internet, la revolución tecnológica permanente, y la posibilidad de su ejercicio en el anonimato, una liberalización que no contara con protocolos de seguridad absolutamente garantistas, podría animar al blanqueo de capitales.
- La necesidad de preservar los ingresos generados para los gobiernos en los juegos autorizados.

El proyecto del estado de Nueva Jersey hubiera permitido jugar *on line,* siempre y cuando se hiciera a través de empresas operadoras afincadas en Atlantic City, el segundo mayor núcleo de juego en EEUU tras Las Vegas.

Ha habido muchos intentos de regulación del juego por internet a nivel estatal[16], el último presentado por el senador demócrata Harry

16. El 26 de abril de 2007, el representante Barney Frank presentó el HR 2046, la *Internet Gambling. Reglamento, Protección del Consumidor, y Ley de Ejecución,* que regularía la concesión de licencias a locales de juego de Internet por el Director de la Red Contra los Delitos Financieros.
El 7 de junio de 2007, el representante Robert Wexler presentó el HR 2610, la *Ley de Protección de juego de habilidad,* que legalizaría el póquer en Internet, bridge, ajedrez y otros juegos de habilidad. También el 7 de junio, el representante Jim McDermott presentó el HR 2607, la *Internet Gambling. Reglamento y Ley de aplicación de impuestos* para legislar apuestas por internet y regular los requisitos de recaudación de impuestos.
El 26 de septiembre de 2008, el Senador Robert Menéndez introdujo S.3616, *Internet, Juegos de Habilidad de Licencias y Control.* Este proyecto de ley, permitiría disponer la concesión de licencias de servicios de Internet, juego de habilidad y para otros fines. Este es el primer proyecto de ley relacionado con los juegos de habilidad en línea que se ha introducido en el Senado.
El 6 de mayo de 2009, el representante Barney Frank, presentó el *Internet Gambling. Reglamento, Protección del Consumidor y Aplicación de la ley* (HR 2267). La legislación establecería un marco para permitir que los operadores con licencia de juego aceptaran apuestas de los individuos en los EE.UU. y los mandatos de una serie de protec-

Reid[17] que ha estado los últimos meses ocupado promoviendo entre sus compañeros en el Senado el proyecto de ley titulado «Prohibition of Internet Gambling, Internet Póker Regulation, and Strengthening UIGEA Act of 2010», que propone una regulación que pase porque no se pueda operar salas de juego *on line* si no se es propietario, con una antigüedad de al menos cinco años, de alguna casa de apuestas o casino.

La Comisión de Servicios Financieros de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos aprobó en julio de 2010, por 41 votos frente a 22, el proyecto de ley que permite el libre uso de algunos juegos de azar que funcionan en internet. El proyecto denominado Regulación del juego en Internet, protección del consumidor y Ley de ejecución (HR 2267), permitirá a los usuarios realizar apuestas *on line* en las casas de juego autorizadas por el Departamento del Tesoro de EE.UU.

La medida, enviada a la cámara por el presidente del Comité, Barney Frank en 2009, viene a revertir una ley que bloqueaba las apuestas en la red.

El proyecto de ley ha sido impulsado por los senadores Ron Wyden (demócrata) y Judd Gregg (republicano) Esta regulación ha sido muy bien recibida por la Safe and Secure Internet Gambling Initiative. La medida fue apoyada también por sectores vinculados a los juegos como la Alianza de Jugadores de Póker (PPA, por sus siglas en inglés), ya que están seguros que la nueva ley protegerá a los consumidores quienes,

---

ciones al consumidor importantes, incluidas las salvaguardias contra el juego compulsivo y de menores de edad, el blanqueo de dinero, fraude y robo de identidad. Disposiciones adicionales en la legislación reforzaría los derechos de cada estado para determinar si se permite la actividad de apuestas en internet para las personas que acceden a internet dentro del estado y aplicarían otras restricciones a la actividad según lo determine necesario. La legislación también permitiría a los estados y a las tribus americanas nativas con experiencia en la regulación de los juegos de azar jugar un papel en el proceso regulatorio.
También el 6 de mayo de 2009, el representante Jim McDermott presenta *Internet Gambling Reglamento Tributario. Enforcement Act* (HR 2268) para garantizar que se recauden los impuestos individuales y corporativos sobre actividades reguladas de apuestas en internet.

17. El congresista republicano John Campbell ha formado equipo con el demócrata Barney Frank, y trabajan juntos para introducir el proyecto de ley del Senador Harry Reid. Según Póker News Daily, Campbell y Frank realizarán varias modificaciones al proyecto antes de presentarlo de manera oficial al Comité de Servicios Financieros de Estados Unidos. Uno de los cambios al proyecto sería la reducción o eliminación del período de suspensión que establecía un lapso de quince meses sin juego *on line* desde que se aprobara la ley hasta que se emitiera la primera licencia de juego. Por el momento la propuesta de la nueva ley cuenta con el apoyo de John Pappas, Director Ejecutivo de la Póker Player Alliance.

en número creciente, están realizando apuestas a través de operadores fuera del territorio norteamericano.

Según un análisis llevado a cabo por el Congreso de los Estados Unidos, la plena aprobación de esta ley significará ingresos al fisco por un valor cercano a los 42.000 millones de dólares en los próximos 10 años[18].

El proyecto de ley incluye una propuesta sobre los impuestos que abarcaría un gravamen del 2 por ciento para el gobierno federal y del 6 por ciento para los estados sobre el volumen de las apuestas. Asimismo, la Tesorería federal podrá cobrar cánones sobre las ganancias obtenidas por los apostadores.

No obstante, el Comité aprobó varias enmiendas destinadas a restringir licencias a personas que hayan violado la ley, prohibir las apuestas a menores de edad y la publicidad que tenga como objetivo difundir el juego entre los jóvenes. Además, se prohibirá el pago mediante tarjetas de crédito y los apostadores sólo podrán utilizar tarjetas de débito o cuentas de prepago.

Para los partidarios de la ley, el mejor respaldo es el incremento en los ingresos públicos, cuestión que hizo cambiar de opinión a varios congresistas que hasta ahora se habían mostrado renuentes a aprobar la ley.

Las empresas licenciatarias de los juegos *on line* deberán establecer garantías que protejan a los menores de edad y a los adictos al juego compulsivo, además de crear mecanismos para evitar las apuestas en los estados que lo prohíban y proteger a los apostadores en contra de posibles fraudes o robos de identidad.

Las leyes federales ya existentes han demostrado ser adecuadas para perseguir a los operadores de e-casinos, pero sólo en circunstancias limitadas. Por ejemplo, mientras que los tribunales han podido perseguir las apuestas deportivas en virtud de la Wire Act de 1961, sin embargo no existe una ley federal que prohíba explícitamente el póker en línea. La Wire Act esencialmente prohíbe a las empresas participar en la transmisión de apuestas deportivas o apuestas por teléfono u otros dispositivos conectados con jurisdicciones donde dicha actividad es ilegal.

---

18. Según cifras suministradas por la consultora británica H2 Gambling Capital, empresa líder en el sector si Estados Unidos legaliza el juego, el mercado de las apuesta podría crecer unos 24 mil millones de dólares, casi el doble de la masa de dinero movida por el juego *on line* en la actualidad.

Como ya hemos visto, este modelo de prohibición ha sido objetado desde el principio por la Remote Gambling Association (RGA) que finalmente presentó una denuncia ante la Comisión Europea a finales de 2007, alegando que los Estados Unidos estaban usurpando la competencia de la Organización Mundial del Comercio (OMC). En marzo de 2008, la Comisión comenzó su investigación. En septiembre de 2008, funcionarios de la Comisión Europea empezaron a recabar información sobre UIGEA.

3. LOS MODELOS EN LA UNIÓN EUROPEA

Los Estados de la Unión Europea no han logrado un acuerdo para unificar la legislación sobre las apuestas *on line,* aun habiendo tenido ocasión para ello[19]. Hasta el momento, cada Estado miembro ha tenido autonomía para imponer sus propios criterios legales respecto a la regulación del juego por internet. Es por ello que países como Reino Unido, Francia, Italia o Dinamarca (aunque en este último país todavía no ha entrado en vigor hasta que se resuelva el correspondiente contencioso sobre la fiscalidad[20]) ya han aprobado leyes para regular el juego remoto. Otros países están en proceso de revisión de sus respectivas normativas, tras las correspondientes advertencias de la Comisión, o en camino de aprobar o debatir la posibilidad de dar carta de naturaleza legal al juego *on line,* en algún caso incluso ya con proyectos en estudio y debate. Así, entre otros, Austria (donde el juego por internet solo está permitido en el ámbito del monopolio estatal), Grecia, Holanda, Bélgica, Dinamarca, Alemania y España.

En este camino un punto de inflexión muy importante fue el informe del Parlamento Europeo de 10 de marzo de 2009, sobre integridad de los juegos de azar[21].

---

19. Recordemos que tanto la Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 8 de junio de 2000 relativa a determinados aspectos jurídicos del comercio electrónico en el mercado interior («Directiva sobre el comercio electrónico») en España transpuesta por Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico, como la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los servicios en el mercado interior, llamada popularmente Directiva Bolkestein que fue aprobada el 15 de noviembre de 2006 han excluido del ámbito de los servicios al juego de azar.
20. La Comisión Europea ha admitido a trámite la denuncia presentada por la Asociación que representa en Dinamarca a la industria de las máquinas (DAB) en la que ponía de manifiesto el agravio comparativo en materia de impuestos que van a sufrir los operadores de juego presencial.
21. Informe del que se hace eco y toma como punto de partida el preámbulo de nuestra futura normativa de regulación del juego ahora en debate en la Comisión de Economía y Hacienda del Congreso.

Desde hace tiempo y especialmente a lo largo de las últimas cuatro presidencias francesa, checa, sueca y española se ha venido trabajando para intentar consensuar unas directrices de mínimos. En ese sentido se ha creado un grupo de trabajo en el Consejo y se han presentado propuestas, informes marcos y se ha realizado una consulta a todas las administraciones de los diferentes países sobre su situación en la regulación de un marco de juego y específicamente del juego *on line.*

En las últimas fechas, como colofón a ello los países miembros de la Unión Europea han consensuado un texto a favor de una cooperación en materia de apuestas y juegos *on line*[22], puesto que todos los miembros están de acuerdo que una regulación estrictamente nacional será insuficiente.

En este sentido se solicita colaboración para:

A) compartir información sobre los operadores de juegos de azar;

B) proteger a los consumidores, los menores y garantizar la integridad de los juegos de azar;

C) reducir al mínimo, siempre que sea posible, los trámites administrativos innecesarios;

D) identificar y compartir las mejores prácticas en relación con la protección del jugador, las herramientas tecnológicas para una regulación efectiva y las medidas de juego responsable.

Este documento comienza recordando a los Estados miembros la necesidad de un debate a nivel europeo sobre los servicios de juegos de azar y las cuestiones relacionadas con los servicios de apuestas, en particular con respecto a los juegos de azar en línea, añadiendo que los servicios de juego *on line,* por su propia naturaleza, plantean desafíos globales que hay que tener en cuenta, concluyendo que:

– La necesidad de regular eficazmente los servicios de juego, requiere que los Estados miembros supervisen la prestación de servicios de juegos de azar en sus territorios a través de las autoridades reguladoras públicas, y de acuerdo con la respectiva legislación nacional mediante:

  • El otorgamiento de licencias en procedimientos en los que primen criterios transparentes, objetivos y no discriminatorios, de

22. Conclusiones sobre el marco de los juegos de azar y apuestas en los Estados miembros de la UE. 3057a Competitividad (Mercado Interior, Industria, Investigación y del Espacio). Reunión del Consejo. Bruselas, 10 de diciembre 2010.

acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

- El aseguramiento permanente de las condiciones con las que se dé carta de naturaleza y cumplimiento a las referidas licencias.
- Que la normativa aplicable se haga cumplir de manera eficaz.

Por otra parte, de este texto, se concluye igualmente que para la Comisión resultan importantes en esta materia otros temas sobre los que habrá que actuar y reflexionar: el juego responsable (protección del usuario, salud de los consumidores e impacto social del juego *on line*), la integridad del deporte, juegos y apuestas en general y las actuaciones delictivas, especialmente blanqueo de capitales.

Finalmente, se reconoce que las contribuciones, en particular de las loterías estatales o loterías autorizadas por el autoridades competentes de cada Estado juegan, un papel importante para la sociedad, a través, por ejemplo, de la financiación de objetivos de interés público y/o beneficencia de manera directa o indirecta, y se acuerda por ello que esta función específica debe ser reconocida en los debates a nivel europeo.

En esta línea de exposición el informe del Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia[23], en lo relativo a la futura normativa de regulación del juego *on line* en nuestro país hoy en debate, decía lo siguiente:

> *«... el TJUE ha declarado que, como punto de partida, la libertad de establecimiento (Art. 49 del TFUE) y la libre prestación de servicios (Art. 56 del TFUE), han de ser aplicadas también en los servicios de juegos de azar. Sin embargo, el Tribunal permite modular la efectividad de estos principios al manifestar que el juego también puede implicar ciertas cuestiones de índole moral, religiosa y cultural y un alto riesgo de delincuencia o fraude, que conlleven consecuencias individuales y sociales perniciosas. A partir de este planteamiento, el TJUE ha considerado reiteradamente que las restricciones impuestas por algunos Estados miembros a la entrada de operadores privados en el mercado de las loterías y a la actividad de empresas privadas de apuestas y juegos de azar por Internet de otros Estados no vulneran la normativa comunitaria, ya que pueden considerarse justificadas en atención a la lucha contra el fraude y la criminalidad, así como la protección de los colectivos más vulnerables a la adicción al juego, como pueden ser los menores.»*

Con este punto de partida, en un contexto donde los marcos regulatorios dispuestos por cada país tienen particularidades muy definidas,

23. En su reunión de 22 de diciembre de 2010, se aprobó por este organismo el informe relativo al Anteproyecto de Ley de Regulación del Juego. Puede consultarse el texto del Informe en el anexo documental (Nota de los eds.).

parece claro que habrá mucho que debatir antes de que se produzca una unificación real de las diferentes normativas en concurso. Resulta aún más difícil apostar porque en un futuro cercano veamos la aprobación de una Directiva, pues las diferencias de criterios entre los gobiernos de cada país y los propios intereses de los empresarios del sector, muchas veces enfrentados, así como la actuación de las diferentes administraciones en concurso en cada país lo hacen de momento imposible.

Una vez desarrollado el esquema general en el marco europeo nos centraremos en las legislaciones de los estados miembros, en sus ejemplos más relevantes, haciendo una división entre los países que han optado por regular el juego *on line,* abriéndolo a la competencia y los que mantienen una situación de monopolio.

3.1. PAÍSES QUE HAN OPTADO POR REGULAR EL JUEGO EN LÍNEA

3.1.1. Italia

El mercado italiano del juego *on line* ha crecido de forma exponencial en los últimos años y según muchos analistas es ya quizá el más grande en Europa, gracias entre otros motivos a la legalización del juego *on line* y su regulación de manera concreta y clara.

El 2 de agosto de 2006, el decreto gubernamental (bautizado como «Decreto Bersani» el honor al entonces Ministro de Industria) fue convertido en ley por el parlamento dando lugar a una histórica reforma en el marco de la normativa de juego italiano que puede resumirse en los siguientes parámetros y elementos significativos:

- Procede a la legalización del juego por internet: apuestas de contrapartida y juegos de habilidad.

- Se establece la posibilidad para cualquier operador establecido en cualquier país de la Unión Europea y la Asociación Europea de Libre Comercio y hasta en una jurisdicción extranjera, de solicitar una licencia de juego, siempre que cumplan con ciertos requisitos de idoneidad y ubiquen sus servidores de juegos en Italia.

- Nueva oferta de licencias dirigidas a rediseñar y reorganizar la red de tiendas en línea de apuestas hípicas, así como la legalización del juego en línea todavía estrictamente en el ámbito de una licencia de juego remoto que se concede por la AAMMS (Amministrazione Autónoma dei Monopoli di Stato) organismo regulador del juego italiano sujeta al pago de un canon único de 300.000 €.

- Lista negra de operadores no licenciados (+500); ISP locales están

obligados a no hacerles accesibles desde Italia so pena de fuertes sanciones.

El 28 de diciembre de 2006 se otorgaron un total de 33 licencias de juego a distancia. Las obtuvieron los grandes operadores de juegos, como Betfair, Unibet, William Hill, Ladbrokes, Intralot, y 888.

Esta normativa ha quedado cerrada a expensas de los necesarios desarrollos reglamentarios, una vez se ha dado conformidad en la UE (Directiva 98/36) con la aprobación de las siguientes leyes cuyo contenido se detalla.

Ley nº 77 de 24 de junio de 2009:

1. Legalización de los juegos de azar en línea por cuotas fijas (casinos *on line* y juegos al estilo Las Vegas).
2. La legalización del póker en línea y juegos de ruleta.
3. Mandato a L'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS) para regular el intercambio de apuestas, apuestas en eventos virtuales y juegos de video lotería (VLT). Como hemos visto este tipo de juegos ya se había legalizado en 2006. Sin embargo, la AAMS había ya dejado de aplicar las normas pertinentes de modo que desde entonces se había colocado en una especie de limbo normativo.
4. Introducción de un régimen fiscal sin precedentes, basado en las ganancias con una tasa plana del 20% aplicable a todos los nuevos juegos antes mencionados que no sea la vídeo-lotería (VLT).

Ley nº 88 del 7 de julio de 2009:

– Ampliación del marco *on line* a televisión y móvil y cualquier otra fórmula de intercomunicación.
– Lista cerrada sobre los juegos que se otorgan por concesión en procedimiento abierto.
– Límite en el número de concesiones: 200.
– Duración: nueve años.
– El precio único de la licencia es € 350.000 (más IVA al 20%) exigibles a la emisión de licencias.
– Solo pueden ofrecer juego los operadores con concesión. Los ilegales se pueden enfrentar a penas de privación de libertad de entre seis meses a tres años. Si se recogen apuestas de otros países

fuera del sistema AAMS la pena será de tres meses a un año y una multa de 500 a 5.000 euros.

– El software de todos los juegos debe ser certificado por un laboratorio de pruebas aprobado por la AAMS.

– Por lo que se refiere a los operadores cabe resaltar que:

  * Pueden participar en el procedimiento de adjudicación de la concesión empresas individuales, sociedades, corporaciones, consorcios y sociedades constituidas. Las asociaciones deben comprometerse a transformarse en sociedades de responsabilidad limitada con domicilio social en uno de los estados miembros del Espacio Económico Europeo (es decir los países de la Unión Europea más Islandia, Noruega y Liechtenstein).

  * La sociedad titular de la licencia de juego remoto tiene que ser establecida en cualquier país del Espacio Económico Europeo, los servidores de la empresa se pueden encontrar en cualquier país del Espacio Económico Europeo o en cualquier otro país que ha firmado un acuerdo bilateral con la AAMS.

A los licenciatarios AAMS se les permite mantener sus servidores de juegos en el extranjero, siempre y cuando se encuentren en el espacio del EEE y tengan una conexión en tiempo real con el sistema de control centralizado de la AAMS para que se puedan efectuar todos los controles y de forma remota por el regulador italiano. Esto se logra haciendo que el puesto de mando ejecute ciertos códigos de diálogo de interfaz y otras especificaciones técnicas establecidas por la AAMS y que figuran en los llamados «protocolos de comunicación», destinados a la entrega de la información real de tiempo de juego y otros detalles importantes como las transacciones realizadas desde la plataforma del operador que deben incorporarse a la base de datos del regulador[24].

– Las empresas deben tener experiencia acreditada (licencia otor-

24. Fallo de la sentencia en el asunto C-64/08 Procedimiento penal contra Ernst Engelmann. 9 de septiembre de 2010.
El artículo 43 CE debe interpretarse en el sentido de que se opone a la normativa de un Estado miembro que reserva la explotación de los juegos de azar en los establecimientos de juego exclusivamente a los operadores que tengan su domicilio en el territorio de ese Estado miembro.
La obligación de transparencia derivada de los artículos 43 y 49 CE así como de los principios de igualdad de trato y de no discriminación por la nacionalidad se opone al otorgamiento, sin licitación alguna, de todas las concesiones de explotación de establecimiento de juego en el territorio de un Estado miembro.

gada en Italia o algún país UE y unos ingresos no inferiores a 1.500.000 de euros durante los dos últimos ejercicios).

En su caso, si no tienen experiencia se exige:

* Garantía bancaria de 1.500.000 de euros.
* Certificación por técnico independiente de que el solicitante sea titular de la infraestructura tecnológica necesaria.
* Que tenga los recursos necesarios para poder explotar la licencia.

– Se mantiene el retorno a los sectores hípicos y deportivos.
– Obligación de información permanente de flujos financieros y operaciones a la AAMS.
– Obligatoriedad de operar con una URL «.it» Los servicios de juegos de azar a distancia sólo puede ser ofrecido a los residentes italianos a través de una plataforma dedicada, que debe ser conectada al sistema centralizado de la AAMS a través de su socio tecnológico SOGEI para que cada apuesta colocada por un cliente italiano se pueda registrar, controlar, seguir y validar en tiempo real.
– Modelo híbrido de tributación: volumen de negocio e ingresos brutos. Tributación sobre el GGR (equivale en las apuestas deportivas a los importes apostados menos las ganancias y en póker es simplemente la comisión de mesa que se cobra en cada partida). A pesar de que partió de un tipo impositivo como hemos visto bastante elevado, rápidamente se comprendió que la tasa inicialmente establecida en apuestas deportivas era demasiado alta y se decidió reducirla después de observar que la oferta de productos de juego con licencia no tenía el éxito esperado. Como consecuencia positiva de ello cabe citar que en Italia, gracias a la amplia regulación de toda la gama de productos y a una tasa impositiva que garantiza una oferta de productos competitiva y atractiva para el consumidor, según la mayoría de analistas, el mercado negro se ha reducido a la mitad.
– Tributación de las apuestas deportivas –sobre cantidades apostadas– (3,5% en promedio), apuestas hípicas (casi el 10%); juegos de habilidad (3%), el bingo (casi 23,8%); juegos de casino, de azar, apuestas deportivas cruzadas y póker (20%GGR).

Para muchos operadores Italia es el ejemplo a seguir.

3.1.2. Reino Unido

El juego por internet se reguló en la Act Gambling 2005[25], que entró en vigor el 1 de septiembre de 2007, y que sustituyó a la anterior que databa de 1845. Las disposiciones complementarias fueron aprobadas en 1963, 1968 y 1976 y armonizaron más de 50 textos en los que se incluían normas sobre juego.

Esta normativa definió las siguientes características principales en referencia al marco internet:

- Las casas de apuestas y las plataformas de juego por internet tendrían un regulador único: la Comisión de Juego, órgano que ya había adquirido carta de naturaleza en octubre de 2005. La Comisión tiene como funciones principales: controlar el cumplimiento de la normativa de juego (procedimientos sancionadores, retiradas de licencia, imposición de multas, incautación de mercancías, suspensión y/o anulación de apuestas,...) y el desarrollo de las disposiciones pertinentes.
- El otorgamiento de autorizaciones para este tipo de juego se podría aprobar tanto para las casas de apuestas como para las plataformas de internet siempre que estas estuvieran radicadas en el Reino Unido. Desde el día 1 de septiembre de 2007, una vez transcurrido el correspondiente período transitorio de adecuación, ningún operador de juego del Reino Unido podría funcionar legalmente sin tener la correspondiente licencia de juego otorgada por la Comisión[26].
- El tipo fiscal aplicado a esta modalidad de juego sería del 15% (tipo que aún se mantiene).
- Se aprobó un nuevo marco de publicidad que prohibía los anuncios que de manera subliminal y/o explícita relacionaban el juego con el éxito (sexual, económico, etcétera). Se permitió por primera vez la publicidad del juego por TV y radio, siempre y cuando se respetase un marco horario (terminantemente prohi-

25. ANDRÉS, R.: «La nueva regulación del juego en Reino Unido Act Gambling 2005 como paradigma para otras normativas de la Unión Europea y base para el desarrollo del juego por Internet: actualidad del juego por Internet en España», en *Revista Aranzadi de Derecho de Deporte y Entretenimiento,* nº 21, págs. 501-514.
Véase también COLES, A.: «Ley de Juego del Reino Unido 2005», en CASES MÉNDEZ, J.I. y GUSANO, G. (eds.), *La Industria del Juego,* págs. 27-35, Pamplona, Aranzadi, 2009. (Nota de los eds.)
26. Tuvieron que regularizarse unos 2.500 operadores de todos los subsectores de juego.

bida la emisión de este tipo de anuncios con anterioridad a las 21.00 horas, salvo en las retrasmisiones de eventos deportivos).

- Los operadores de juego deberían incluir en su publicidad, de manera obligatoria, mensajes sobre juego responsable y activar políticas de prevención sobre los efectos no queridos del mismo y contribuir al tratamiento e investigación de la ludopatía. Las casas de apuestas y las páginas de apuestas por internet estarían obligadas a facilitar a sus clientes información sobre un teléfono de ayuda para problemas de adicción al juego y dar formación a sus empleados para identificar posibles jugadores que sufrieran un problema de ludopatía.
- Los responsables de realizar trampas o fraude en el juego podrían ser castigados con hasta dos años de prisión y los operadores deberían alertar a los reguladores deportivos de cualquier incidencia a fin de evitar este tipo de prácticas.
- Las deudas de juego podrían ser ejecutadas mediante el oportuno procedimiento.

Junto a la regulación del juego por procesos telemáticos e interactivos, singularmente el juego por internet, el cambio más trascendental que operó la nueva normativa fue poner en pie de igualdad tanto al sector presencial como al *on line,* tanto a los casinos, como a los *bookmakers* y las casas de apuestas *on line,* al ser regulados con los mismos criterios rectores y –elemento fundamental– todos ellos podrían anunciar sus servicios en TV y radio lo que igualó en posibilidades y medios a los diferentes subsectores de juego permitiendo que esta industria haya podido desarrollarse, de verdad, en un mercado de libre competencia.

3.1.3. Francia

El proyecto de ley sobre la introducción de la competencia y la regulación del sector de juegos de azar y apuestas en línea[27], vio la luz después de un procedimiento iniciado por la Comisión Europea contra doce Estados miembros, entre los que se encontraba Francia[28].

---

27. Andrés, R.: «Análisis de la Ley relativa a la apertura de la competencia y a la regulación del sector de los juegos de suerte y de azar en línea en Francia», en *Revista Aranzadi de Derecho de Deporte y Entretenimiento* nº 29, págs. 531-551.
28. Después de un requerimiento producido el 12 de octubre 2006, el Consejo dictaminó (27 de junio 2007) que las restricciones impuestas por la legislación francesa no estaban justificadas en virtud de principio de libre prestación de servicios, previsto por el artículo 49 del Tratado CE. El gobierno encomendó al Sr. Bruno Durieux, Inspector General de Finanzas, la redacción de una normativa para abrir a la compe-

La Asamblea Nacional adoptó la correspondiente propuesta de Ley en primera lectura el 13 de octubre 2009 para aprobar el texto definitivo de la Ley en segunda lectura el 6 de abril de 2010.

El *leitmotiv* principal de esta normativa es que los llamados juegos de suerte y de azar, no se consideran comercio y servicio corriente y, por tanto, son objeto del establecimiento de un marco estricto para las apuestas fundamentado en razones de orden público, de seguridad pública y de protección de la salud y de los menores de edad. La explotación de los juegos de suerte y de azar se basa en un régimen de derechos exclusivos concedidos por el Estado y al mismo tiempo en una necesaria y permanente fiscalización por un regulador denominado Autoridad Reguladora de juegos en línea (ARJEL), con un Presidente a la cabeza y con una duración del mandato de los miembros de seis años, que tiene como funciones principales:

- Emitir dictamen sobre cualquier proyecto de texto relativo al sector de los juegos en línea sometidos a autorización que tramite el Gobierno y proponer al Gobierno las modalidades legislativas y reglamentarias que le parezcan necesarias para lograr los objetivos generales de la política de los juegos de suerte y de azar.
- Fijar las características técnicas de las plataformas y de los programas de juegos y de apuestas en línea de los operadores mediante el establecimiento del correspondiente sistema de homologación. Homologar, asimismo, los programas de juegos y de apuestas utilizados por los operadores.
- Instruir procedimientos sancionadores. En la norma se prevén tanto sanciones administrativas como penales, aunque estas últimas sólo podrán ser instadas por el ministerio fiscal.

ARJEL es, pues, quien otorga las licencias por una duración de 5 años con carácter renovable e intransferible. Sólo pueden pedir la autorización o su renovación, los operadores de juego o de apuestas en línea cuya domicilio social esté establecido en un Estado miembro de la Comunidad Europea o en un Estado que forma parte del acuerdo del Espacio Económico Europeo que haya formalizado con Francia un acuerdo que incluya una cláusula de asistencia administrativa para luchar contra el fraude y la evasión fiscal. La autoridad reguladora de los juegos en línea mantiene actualizada una lista de operadores de juego o de apues-

tencia el marco del sector de los juegos de suerte y azar, cuyo informe fue publicado en marzo de 2008 y presentó poco después un proyecto de legislación a la Comisión Europea.

tas en línea titulares de la autorización, indicando las categorías de juegos o de apuestas autorizadas[29]. Un decreto del Consejo de Estado preverá las modalidades de concesión de las distintas autorizaciones.

Se pueden dar distintas autorizaciones específicas para:

– las apuestas hípicas,

– las apuestas deportivas y

– los juegos de azar y/o de casino en línea.

El esquema normativo francés tiene como objetivo principal limitar y acotar la oferta y el consumo de los juegos y controlar su explotación con el fin de:

– Prevenir el juego excesivo o patológico y proteger a los menores de edad:

  * los menores de edad, incluso los emancipados, no pueden tomar parte en los juegos de suerte y de azar. Los operadores de los juegos de suerte y azar legalmente autorizados estarán obligados a poner obstáculos a la participación de menores de edad, incluso los emancipados, en las actividades de juego que ofrezcan.

  * Queda prohibido a cualquier operador de juego titular de una autorización y a cualquier directivo de la empresa o empleado de un operador, prestar dinero a los jugadores

  * No podrán financiar la organización o patrocinar la celebración de eventos que tengan como destino específico los menores de edad.

  * Los operadores de los juegos o de las apuestas en línea deberán incorporar en su web un mensaje de advertencia indicando que los juegos de suerte y de azar están prohibidos a los menores de edad. La fecha de nacimiento del jugador se exigirá en el momento de la inscripción, así como en cada visita que se efectúe a la web del operador.

– Asegurar la integridad, la fiabilidad y la transparencia de las operaciones de juego:

  * Acreditar, ante la Autoridad reguladora de los juegos en línea, teniendo en cuenta la fecha de transmisión de los documentos de la apertura de la cuenta, el proceso que asegure que una

29. *http://www.arjel.fr/-Liste-des-operateurs-agrees–.html*

cuenta jugador está abierta a todo nuevo jugador o apostante antes de que se inicie cualquier actividad de juego o de apuesta y, que su apertura se ha producido posteriormente a la fecha de la autorización. La apertura de una cuenta no puede hacerse más que a iniciativa de su titular y después de su solicitud expresa, excluyendo todo procedimiento automático.

– Prevenir las actividades fraudulentas o criminales así como el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo:
  * El suministro de una cuenta por su titular no puede realizarse más que a través de instrumentos de pago proporcionados por un proveedor de servicios de pago establecido en un Estado miembro de la Comunidad Europea o en un Estado que forma parte del acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo que haya celebrado con Francia un acuerdo que incluya una cláusula de asistencia administrativa para luchar contra el fraude y la evasión fiscal
– Velar por el desarrollo equilibrado y equitativo de los diferentes tipos de juego con el fin de evitar cualquier desestabilización económica de las organizaciones a las que se refiere.
– Los operadores de juegos de suerte y de azar legalmente autorizados pueden realizar publicidad siempre que:
  * La misma contenga un mensaje de advertencia contra el juego excesivo o patológico, así como un mensaje que haga referencia al sistema de información y un número de asistencia telefónica (la llamada se factura al abonado con la tarifa de una llamada local).
  * Está prohibido además hacer cualquier tipo de publicidad en las publicaciones destinadas a los menores de edad y en los programas de radio, televisión o páginas web que estuvieran dirigidas a este tipo de público y en la programación de cines a los que pudieran tener acceso.
  * Se preveía la elaboración de un informe por el Consejo Superior Audiovisual (plazo 18 meses), con la participación de los correspondientes organismos de autorregulación en el sector de la publicidad, para evaluar las consecuencias de la publicidad de los juegos de suerte y de azar.
– Se autorizan en el marco *on line* juegos de azar y apuestas: apuestas deportivas e hípicas –estas últimas solo en la variante de mu-

tuas–. Las apuestas en línea, sólo podrán realizarse si se registran en cuenta por transferencia de datos numéricos exclusivamente por internet al sitio del operador aceptado por la autoridad de regulación. Las categorías de apuestas deportivas e hípicas autorizadas, los principios que rigen sus reglas técnicas y la proporción máxima de las cantidades pagadas de promedio a los jugadores, que incluyen el contravalor de los premios atribuidos respecto a las sumas invertidas, se fijan por decreto.

– La empresa que solicite la autorización deberá informar de la naturaleza, las características y las modalidades de explotación, de organización o de subcontratación del sitio de juegos en línea (URL) y de las operaciones de juego o de apuestas en línea que pretende proponer al público, así como las características de las plataformas y los programas del juego y de las tramitaciones de las apuestas que piensa utilizar y también del procedimiento para el tratamiento de los datos de juego y los medios que permitan que esos datos, en tiempo real o diferido, se entreguen a la Autoridad reguladora de los juegos en línea.

– El operador de juego que pretenda obtener una licencia deberá acreditar su capacidad para cumplir la legalidad de los juegos que propone, es decir, la adecuación a la reglamentación que les es aplicable y designar la persona o personas, con domicilio en Francia, que son las responsables y deberá comunicar a título de información, en el caso de que opere legalmente en el estado de origen para una misma categoría de juegos o de apuestas en línea, las exigencias y, en general, la supervisión normativa y el régimen de sanciones a los que está ya sometida en ese estado.

– El operador de los juegos o apuestas en línea está obligado a establecer, para los juegos en línea que son objeto de autorización, un sitio web dedicado, exclusivamente accesible por un nombre de dominio de primer nivel que conlleve la terminación «.fr».

– La autoridad reguladora de juegos en línea deberá recibir puntualmente información de los operadores de juego autorizados sobre:

  * la identidad de los jugadores,

  * la cuenta de cada jugador y especialmente la fecha de apertura de ésta,

  * las operaciones efectuadas en esa cuenta, y

* el mantenimiento y evolución de los programas informáticos de la plataforma de juego.

– Los operadores de juegos o de apuestas en línea titulares de una autorización deberán informar a la Autoridad reguladora de los juegos en línea los contratos de cooperación celebrados con las personas físicas o jurídicas que organicen carreras hípicas o competiciones o manifestaciones deportivas sobre las que se sustenten apuestas. Se podrán formalizar contratos de cesión de derechos de imagen de las asociaciones deportivas, –a los que esta norma ya les reconoce la titularidad de los derechos de la competición, paso importantísimo por el que han luchado durante mucho tiempo éstas– a los operadores de juego, ya sea a título gratuito como oneroso. Las condiciones de comercialización de estos derechos se hará por Decreto.

– Un elemento capital de esta norma es que en ella se establecen, de manera obligatoria, detracciones sobre el montante total de las cantidades recaudadas que irán a parar a diferentes instituciones sociales (Instituto Nacional de Prevención y Educación para la Salud, Caja Nacional de Ayuda a la Familia, Fondo de Pensiones, Caja Nacional de la solidaridad para la Autonomía y régimen obligatorio de Seguridad Social), y sobre todo a organismos de proyección del deporte (Centro Nacional para el Desarrollo del Deporte) y al propio sector de las carreras de caballos[30].

– La normativa permite la persecución contra las webs ilegales llegando a establecer sanciones de hasta tres años de prisión y 90.000 euros de multa, aumentables hasta 7 años de prisión y 200.000 euros de multa si la infracción se ha cometido por una banda organizada (mafia). Se establecen penas complementarias que van desde la prohibición de derechos civiles, confiscación de

30. – De carácter social: a) 1,8% sobre todas las apuestas hípicas, b) 1,8% sobre las apuestas deportivas, c) 0,2% sobre los juegos de casino. Estas detracciones se aplicarán en la suma del 5% y en el límite indicado al IPC del año para obtener 5 millones de euros destinados al Instituto Nacional de Prevención y Educación para la salud.
– De ayuda al deporte: a) 1,8 sobre los juegos de loterías. El producto de esta detracción en el límite de 163 millones de euros, b) 1,3% (1,5% en 2011 y 1,8% en 2012) sobre las apuestas deportivas. Irán a parar al Centro Nacional para el Desarrollo del Deporte.
– De ayuda al sector de las carreras de caballos: Se establece un retorno para el sector de las carreras de caballos que no podrá ser inferior al 7,5% ni superior al 9% y que se fijará por Decreto y se repartirá a prorrata entre las Sociedades madres (trote y galope).

bienes muebles e inmuebles que se hayan utilizado para cometer la infracción y la difusión de la misma. Se puede llegar, además, a sancionar con el cierre definitivo o por una duración de cinco años de los establecimientos de la empresa donde se haya cometido la infracción y la inhabilitación a los infractores para ejercer cualquier cargo público o privado (miembro de órgano de administración de empresas comerciales o industriales). A los que así sean sancionados se les impedirá solicitar autorización de juego en el plazo de cinco años.

3.2. MODELO MONOPOLISTA: DONDE YA SE ADVIERTE UNA INTENCIÓN DE CAMBIO

En este caso la regulación del sector del juego determinaría que el Estado autorice a un único operador de juego, en base a que sólo el Estado puede supervisar y controlar adecuadamente el juego *on line.* En este sentido, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea ha establecido que las restricciones del juego *on line* sólo pueden ser justificadas por un Estado miembro siempre que tales restricciones sean proporcionadas y coherentes.

En Alemania el juego *on line* está prohibido (sección 4 del Tratado Interestatal de Juego en vigor desde el 1 de enero de 2008) y Austria sigue manteniendo el monopolio de juego y la prohibición del juego por internet. En Austria sólo se permite el juego en un portal –win2day.at– Plataforma del juego, las Loterías y Casinos de Austria. En Grecia ya se están dando pasos para su regulación y en Portugal se abre el debate.

3.2.1. Grecia

El Gobierno pretende aprobar antes de final de año un nuevo régimen de licencias debido a la presión ejercida por las autoridades europeas[31] y en septiembre de 2010 ya presentó un proyecto de ley a información pública.

El proyecto de ley que finalmente se ha presentado por el Ministerio griego de Finanzas, en fecha 17 de marzo, para regular el mercado del juego (un mercado que parece puede aumentar en este país en cifras de hasta 700 millones de euros) tendría como objetivo garantizar la protección del jugador y aumentar los ingresos para el Estado, aprovechando el volumen de negocios de juegos de azar ilegales que actualmente se estima en 4.000 millones de euros al año (están operando más de 250

31. Se ha condenado a la administración griega a pagar una multa de 31.536 euros día.

páginas de juegos de azar ilegales). Las nuevas licencias se han estimado que podrían generar un mercado de 500 millones de euros mientras que los ingresos de tasas sobre los juegos de azar podrían llegar a los 200 millones de euros al año.

Las características principales del proyecto *(Configuración del mercado de los juegos)* que finalmente, tras la fase de información y alegaciones por los interesados (incluidas organizaciones y ciudadanos), como hemos señalado se ha presentado el 17 de marzo son:

- Un impuesto del 6% sobre el volumen de negocio sobre los servicios de juegos de azar *on line.*
- La explotación de juegos de azar en territorio griego, en internet u otros medios de comunicación audiovisuales y electrónicos (IPTV, móvil) se permitirán únicamente mediante la concesión de una autorización.
- El Comité para la Supervisión y Control de Juego (EEEP) determinará las condiciones de funcionamiento y características técnicas de los servidores y software para los titulares de licencia de juego en la realización de juegos de azar a través de Internet, para garantizar el cumplimiento de todas las disposiciones relativas a la protección de los jugadores y el interés público.
- Los operadores que quieran obtener una licencia tendrían que tener servidores y presencia en Grecia, y utilizar un dominio de internet griego «.gr».
- Se otorgaría un número limitado de licencias entre 15 y 50 por el Comité de supervisión y control de Juego (EEEP).
- Se seguiría manteniendo una situación de monopolio de las apuestas hípicas (en estas se establece un retorno al sector de las carreras) y deportivas y venta de billetes de lotería hasta el año 2019.
- Juego responsable (apuesta mínima y límite de apuestas y tarjeta de juego para control de edad).
- Retorno para el apostante 80%.

3.2.2. Portugal

La Santa Casa de Misericordia, tiene el monopolio de juegos de azar y los juegos sociales portugueses.

El único avance reseñable en la dirección de una apertura es que se

ha creado un grupo de trabajo[32] compuesto por representantes de la Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Economía y Ministerio de Seguridad Social que se va encargar de examinar el mercado de juegos *on line* en Portugal y en la Unión Europea y de proponer medidas.

Durante los próximos tres meses este grupo va a escuchar a todo el sector, desde las casas de apuestas, clubes, casinos, salas de bingo y, por supuesto, la Santa Casa de Misericordia, que ostenta el monopolio del juego. La idea es encontrar las propuestas definitivas que permitan poner fin al vacío legal que existe actualmente. Al cabo de tres meses, el grupo presentará un informe final con propuestas y una evaluación de impacto financiero y económico de las nuevas medidas sugeridas al gobierno.

4. LAS LICENCIAS DE JUEGO Y LOS PARAÍSOS FISCALES

Voy a realizar un repaso somero simplemente para indicar que la mayoría de páginas de juego y casas de apuestas internacionales han solicitado desde su inicio de operaciones en la red y para tener un cierto barniz de seguridad jurídica, licencias de juego por internet en paraísos fiscales. Ello fundamentalmente por una situación en origen de desregulación de este sector a nivel internacional y en cierta medida por la permisividad de muchas administraciones, que bien porque no han querido o no han encontrado fórmula legal para una persecución eficaz han ido perpetuando esta situación y con posterioridad, cuando se ha empezado a regular porque, como hemos visto en muchos casos, el exceso de tributación ha conducido a muchas casas de juego a volver a su licencia de origen en esas jurisdicciones.

No existe una lista de paraísos fiscales unificada: la clasificación más conocida es la efectuada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). La lista fue elaborada por primera vez en junio del año 2000 y se ha ido actualizando en diversas ocasiones; a día de hoy figuran como paraísos fiscales en esta lista: Montserrat, Niue, Nauru, Panamá, y Vanuatu.

Durante el año 2009, la OCDE redobló su presión sobre los territorios incluidos y exigió un mínimo de 12 convenios firmados para poder

32. Recientemente el Gobierno portugués ha nombrado a Antonio Alegría, actual Director del Servicio de Inspección de Juegos de Azar, para coordinar el referido grupo de trabajo.

abandonar la lista de paraísos fiscales. Muchos países se han comprometido desde entonces y algunas de las jurisdicciones más clásicas como Gibraltar, Mónaco, Liechtenstein, Guernsey, Jersey, la Isla de Man o San Marino han podido abandonarla. También lo han hecho las Islas Caimán, las Islas Vírgenes Británicas (BVI), Islas Turcas y Caicos, Antigua y Barbuda, Belice, Bahamas y Samoa, entre otros.

Históricamente y antes de estas exclusiones, se han venido otorgando licencias en paraísos fiscales como Gibraltar, hoy uno de los principales enclaves de la mayoría de los grandes operadores de juego *online.* Desde 2001 a 2006 se otorgaron 21 licencias incluyendo todos los grandes operadores como BetandWin, Ladbrokes, Eurobet, Stan James y Víctor Chandler. Hoy el sistema de concesión y supervisión se vehicula a través de la Autoridad de Licencias de Gibraltar según establece la Ley de Juegos de Azar de 2005; Isla de Man, territorio geográficamente ubicado entre las islas de Gran Bretaña e Irlanda, desde 2001 su gobierno introdujo una legislación para beneficiar a las compañías de juegos de azar; en Malta donde se otorgan licencias, únicamente a compañías que demuestren que tienen solvencia y conocimiento en el sector. Existen cuatro tipos de licencias: juegos de azar, apuestas y casinos y se otorgan por un período de cinco años. Comenzó con el sistema de concesión de licencias para el desarrollo de sitios de juego *on line* en el año 2000 bajo el reglamento de la Public Lotto Ordinance (Ordenanza de la Lotería Pública). Desde entonces, la Lotteries and Gaming Authority (LGA) ha sido la encargada de desarrollar las políticas y operaciones del negocio de las apuestas online; en Alderney donde la Comisión de Control de Juegos de Azar de Alderney fundada en el 2000 otorga licencias en virtud de la Ley de Juegos de Azar. Existe en este territorio una licencia múltiple que cubre póquer, apuestas deportivas y lotería; en Belice donde la actividad de juegos de azar en línea es relativamente nueva y está siendo promovida por los inversores para expandir el sector financiero; en Antigua y Barbuda donde como hemos visto la industria de juegos de azar creció enormemente después de haber sido considerada una jurisdicción regulada en los años 90 y donde se incorporaron premisas que luego han sido copiadas por otras jurisdicciones en el marco europeo. Dos tipos de licencias de juegos de azar son otorgadas en Antigua y Barbuda: Licencia de Juegos de Azar (para juegos de casino) y Licencia de Apuestas deportivas. Las licencias son otorgadas bajo las siguientes condiciones: los menores de 18 años no pueden participar en ningún juego de azar, las compañías deben poner en su página web una notificación sobre el comportamiento adictivo y las actividades de jue-

gos de azar siempre se deben llevar a cabo de forma honesta y legal (evitar el blanqueo de capitales...), la identidad de los jugadores deberá mantenerse bajo norma de estricta confidencialidad y las compañías siempre deben registrar los jugadores antes de permitir su participación. También existe otorgamiento de licencias en Curaçao y Vanuatu.

5. LA FISCALIDAD DEL JUEGO EN INTERNET EN LOS MODELOS COMPARADOS

La consultora KPMG ha realizado un informe sobre la regulación del juego *on line* que concluye literalmente afirmando: «Los resultados son claros. Sólo un modelo de beneficios brutos fiscales aportará un valor para los consumidores, una fuente fiable de ingresos para el gobierno y un entorno competitivo más saludable para la industria».

A la hora de regular el juego *on line* el principal punto de partida y caballo de batalla es la fiscalidad. Según sea la tributación se podrá establecer otro importante parámetro: el porcentaje de retorno al apostante. Una mejor fiscalidad permite un mayor retorno al apostante, más competencia y una posible compensación a los operadores –titulares de los derechos o el know how– sobre los que se establecen las apuestas.

Dos son los posibles sistemas tributación: a) sobre volumen de negocio o b) sobre ingresos netos (GGR-gross gaming revenue en la terminología anglosajona) es decir, se tributa únicamente sobre las cantidades jugadas menos lo pagado en premios.

La mayoría de los países donde está regulado el juego *on line,* el porcentaje aplicado en concepto de impuesto oscila entre un 10% y un 20%. Los mejores ejemplos son, en la media de los diferentes productos ofertados, Italia y Reino Unido con un 15 % sobre el GGR. Lo que si aún queda lejos de la tributación que se establece en paraísos fiscales[33], permite que exista un mercado competitivo donde los operadores pueden desarrollar su negocio, aunque el 15% sigue siendo un tipo muy alto[34].

33. Como Gibraltar donde durante mucho tiempo se ha mantenido un tipo impositivo del 1% y con un límite de medio millón de euros, aunque recientemente se ha subido al 10%.
34. Fuente: Reuters. 8 de marzo de 2011. La mayor empresa de apuestas del mundo, Betfair, va a seguir el ejemplo de sus rivales Ladbrokes y William Hill y va a trasladar parte de su negocio a Gibraltar con el objetivo de reducir su carga fiscal. Reino Unido está revisando su sistema de licencias para las empresas de apuestas, después de la decisión de dos de las mayores casas de apuestas del país, William Hill y Ladbrokes, de trasladar sus negocios a Gibraltar para pagar menos impuestos.

El estudio de la historia del juego *on line* y los modelos sobre los que se ha regulado permite concluir que solo una regulación comprensiva y medida de todos los factores que han hecho de esta modalidad de juego uno de los mercados más potentes y atractivos a nivel internacional (dinamismo, baja fiscalidad, innovación, publicidad...), mirando sólo las últimas décadas e independientemente de la valoración que hagamos en cada jurisdicción sobre su validez y virtualidad jurídica, conseguirá que ésta perdure y tenga éxito, evitándose todas las connotaciones negativas (incremento de adicciones, ludopatía...) y permitirá potenciar sus mejores efectos con réditos para el administrado (a través de los ingresos de impuestos y el retorno proyectando en sinergia con otros modelos productivos en su base, especialmente industrias y espectáculos deportivos).

Capítulo 3

Juicio crítico ante el nuevo marco regulatorio

PABLO MAYOR MENÉNDEZ

Socio – Director Allen & Overy, Departamento de Derecho Público y Sectores Regulados
Abogado del Estado en excedencia

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. RELACIÓN DEL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. INCIDENCIA DEL DERECHO COMUNITARIO. 3. ACTIVIDADES RESERVADAS. 4. TÍTULOS HABILITANTES. LIBERALIZACIÓN.

1. INTRODUCCIÓN

Voy a realizar un juicio crítico del nuevo marco regulatorio, reflexionando sobre una industria importantísima desde la perspectiva económica y social en nuestro país y también desde un punto de vista jurídico, sin duda con multitud de cuestiones e inquietudes muy diversas junto a algunos problemas que suscita el nuevo proyecto de ley del Juego.

Como tal juicio crítico me voy a centrar en todos aquellos puntos discutibles u opinables, abiertos o ambiguos de la Ley; ocurre así en todos los proyectos de ley y no quiero hacerlo sin antes destacar los aspectos positivos que también existen. En cualquier caso mi sincero reconocimiento, en general, a todos los autores de todos los proyectos de ley que, sin duda, lo que buscan es realizar lo que consideran más conveniente para el interés público. En este marco voy a realizar mis consideraciones críticas.

Básicamente, de manera muy breve, me voy a centrar en algunas cuestiones fundamentales. De forma muy resumida, lo que voy a exponer es: primero, una introducción para situarnos ante los principales puntos de tensión y de conflicto que plantea el proyecto de ley, que son muchos y cuáles son los principales parámetros a tener en cuenta. A continuación, reflexionaré sobre una cuestión difícilmente soluble: la

tensión entre el ejercicio de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas y la influencia de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) y cuáles son las cuestiones que ello plantea. Y para finalizar, tres cuestiones específicas: por un lado, la regulación que se ha hecho en el proyecto de las actividades reservadas; por otro lado, la liberalización parcial que acomete el proyecto y, por último, otras cuestiones generales en relación también a su régimen sancionador y a lo que no está incluido y debería estarlo.

El juego es una industria de enorme relevancia económica y social y tras la revolución de internet está necesitada, particularmente, de un elemento jurídico esencial: dotarla de seguridad jurídica. Una normativa que dote de seguridad jurídica a los operadores y también a los participantes en el juego. Satisfacer esta necesidad es el principal objetivo del proyecto de ley según lo declara expresamente su exposición de motivos que, al mismo tiempo, señala como uno de su principales objetivos liberalizar de modo parcial el sector del juego, si bien de una forma que el propio proyecto denomina «controlada» para tutelar todos los intereses involucrados, preservar el orden público y respetar los principios del derecho comunitario.

Desde ese punto de partida, el proyecto tiene que afrontar dos grandes retos, muy difíciles y en el que están importantes principios jurídicos en tensión. El primero es hacer compatible el ejercicio de competencias diversas, fundamentalmente, las del Estado y las de las Comunidades Autónomas que, en general, partiendo de cuáles son los títulos competenciales respectivos que poseen, siempre se ha confirmado como una cuestión conflictiva y, respecto a la regulación en el ámbito de internet, todavía más. Y segundo, realizarlo, además, haciendo valer principios contradictorios, es decir, por una parte, el principio de liberalización pero manteniendo al mismo tiempo, además de una manera amplia, algunos aspectos relativos a las actividades reservadas. Todo ello unido a una privatización parcial del principal operador que realiza actividades reservadas, cuando lo cierto es que en cualquier sector estos procesos que han ido seguidos de liberalización/privatización lo que ha producido, en un espacio temporal no muy largo, es una apertura mucho mayor del sector y, también finalmente, el fin del monopolio.

Junto a este primer reto, de hacer compatibles todos esos principios que están en lucha entre sí, competencias del Estado *versus* competencias de las Comunidades Autónomas, liberalización y privatización y el mantenimiento de monopolio, nos encontramos con otro gran reto: ofre-

cer una respuesta adecuada a las actividades de juego que se practican a través de medios electrónicos e informáticos, telemáticos e interactivos y lo cierto es que, en este ámbito todo el mundo estará de acuerdo en que es absolutamente necesaria la regulación. Lo cierto es que en el sector del juego, en el que la ilegalidad antes de la aparición del fenómeno de internet realmente había pasado a ser meramente marginal o no tenía realmente una importancia relevante, sin embargo en los últimos años ha tenido una dimensión económica realmente muy importante: ha perjudicado en exceso a los operadores que realizan su labor en el ámbito normativo establecido. Desde mi punto de vista es fundamental que, cuando se regule el juego *on line,* el principio de igualdad de oportunidades se plasme de verdad en el sentido de impedir que quienes hayan estado hasta ese momento fuera de la ley puedan disfrutar de una ventaja competitiva respecto a quienes han respetado el marco legal vigente. Es un gran reto que el proyecto de ley debería acometer y quedar plasmado cuando se convierta en ley. Además, estamos en un momento particularmente relevante con acontecimientos recientes: un proyecto de ley y unas enmiendas publicadas, y el Green Paper de la Comisión Europea[1]. En este caso, nunca mejor dicho lo de «green» porque está, efectivamente, «muy verde» en el ámbito del juego.

2. RELACIÓN DEL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. INCIDENCIA DEL DERECHO COMUNITARIO

Las diversas competencias concurrentes es un tema relevante porque plantea muchas incógnitas respecto a lo que al final es esencial para dotar de seguridad jurídica a un sector: quién tiene las competencias reales de regulación y esto es, obviamente, un proyecto de ley aprobado desde el Estado que tiene que buscar un punto de equilibrio, muy difícil de encontrar, con las Comunidades Autónomas cuando estamos hablando sobre todo de juego *on line* y juego transfronterizo.

Siendo muy breve, el modelo competencial en materia de juego en España se ha establecido por el Estado sobre una base –desde mi punto de vista– bastante endeble. El título competencial más claro en materia de juego eran los respectivos Estatutos de Autonomía del que disfruta-

1. Green Paper on on-line gambling in the Internal Market. (Publicado el día 24 de marzo de 2011). El objeto es realizar una amplia consulta pública sobre todos los retos que supone para los poderes públicos así como los posibles problemas que plantea, en relación con el mercado interior, el rápido desarrollo de las ofertas de juego en línea, tanto lícitas como no autorizadas, dirigidas a los ciudadanos pertenecientes a la Unión Europea. Se incluye en el anexo documental. (Nota de los eds.).

ban las respectivas Comunidades Autónomas, pero el Estado lo ha constituido no sobre un título específico, nunca en materia de juego ya que no está recogido en la Constitución a favor del Estado, sino en distintos títulos habilitantes diferentes básicamente entre ellos el de la Hacienda General avalado específicamente –desde el año 1994– por diferentes y diversas Sentencias de nuestro Tribunal Constitucional permitiendo que se hayan dictado sucesivas normas estatales. Pero al mismo tiempo también ha habido en lo que podemos denominar Estatuto de Autonomía de «última generación» un intento que se ha plasmado en el Estatuto de Autonomía de Cataluña en el 2006 y también en el Estatuto andaluz que dejan de respetar lo que siempre se había considerado como una parte del ámbito de competencia estatal: las apuestas mutuas deportivo benéficas y, también, introduciendo como hizo el Estatuto de Cataluña (2006) la específica exigencia de que la autorización de nuevas modalidades de juego y de apuestas en el ámbito estatal, o bien la modificación de las existentes, requeriría una deliberación de la Comisión bilateral entre la Generalidad y el Estado y un informe previo determinante de la Generalidad. Idéntica fórmula, pero sin añadir el adjetivo determinante, fue establecido en el Estatuto de Autonomía de Andalucía (2007).

Con ello estamos ante varios problemas: armonizar el ejercicio de ambas competencias y determinar nuevas modalidades de juego. En esta materia, la Disposición Adicional Cuarta del proyecto de ley[2] recuerda la existencia de esta cuestión y remite, efectivamente, al acuerdo de la correspondiente Comisión bilateral pero olvida citar que estos Estatutos de Autonomía a los que se remite exigen también un informe de la Comunidad Autónoma y que, en el caso catalán, es un informe que su Estatuto prevé como determinante.

Alguna de las enmiendas que se han presentado recientemente pretende introducir en el proyecto de ley –obviamente presentadas por grupos nacionalistas–, que sea un informe vinculante. En este sentido sería bueno aclarar en el proyecto de ley, para que no quede ninguna duda en el futuro, que recogiendo lo que ha establecido la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto catalán (año 2010) lo que es calificado cómo informe determinante por la Generalitat de Catalunya no puede ser interpretado como un informe decisivo sino, simplemente, que el Estado en el momento en que tenga que decidir sobre estas materias, si se aparta del criterio seguido o mantenido por la correspondiente Comunidad Autónoma, deberá motivarlo de forma adecuada. Lo ante-

2. El texto del proyecto de ley se incluye en el anexo documental. (Nota de los eds.).

rior marca la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de una forma muy particular sobre la interpretación de la palabra «determinante». Para evitar cualquier tipo de duda también debería aclararse en el proyecto que esto es así.

Por otro lado, en esta relación Estado-Comunidad Autónoma, se plantea también otra cuestión que debería evitarse: que no haya ninguna duda sobre que no vamos a estar en el procedimiento para otorgar títulos habilitantes ante posibles situaciones de dobles licencias. El proyecto establece, claramente, en su artículo 9 que será necesario un título habilitante pero que las Comunidades Autónomas tendrán una potestad para autorizar la instalación o apertura de locales presenciales abiertos al público o de equipos que permitan la participación en los juegos de acuerdo con su propia legislación y la exposición de motivos dice, expresamente, de acuerdo con su propia dimensión de juego. Es decir, para todas aquellas modalidades en las que se requiere la instalación de algún local presencial se requerirá una intervención específica de la Comunidad Autónoma. En cambio, no se exigirá ésta para el desarrollo de la actividad de la Sociedad Estatal de Loterías y Apuestas, no sólo en las actividades reservadas, tal y como está escrito, sino en cualquier tipo de actividad, situación que tampoco parece que sea muy razonable y que existe un riesgo de que pueda entenderse de alguna forma o que exista una posibilidad en algunos casos de doble regulación, de doble título e incluso el ejercicio de una doble potestad sancionadora con los correspondientes problemas que ello plantea como la posibilidad de cierta duplicidad fiscal.

Este riesgo que en las sucesivas redacciones del proyecto ha ido mejorando en muchos aspectos de manera ostensible se ha ido acotando y ha quedado, sinceramente, más claro en este punto; sin embargo sería necesario un esfuerzo adicional.

Respecto a la presencia de un Consejo de Políticas del Juego estoy de acuerdo ya que este es un ámbito complejo en el que se mezclan las competencias de unos y de otros y puede jugar un papel muy relevante pero al mismo tiempo sería conveniente y entiendo que esto es muy difícil fijarlo de modo directo y será, probablemente, durante la práctica y su evolución donde se vaya haciendo posible exigir una auténtica coordinación y colaboración entre ambas administraciones.

Particularmente en el ámbito del juego *on line,* sin duda de modo sabio, el proyecto de ley en sus sucesivas acotaciones al determinar su objeto y su ámbito de aplicación ha abandonado alguna redacción inicial

en la cual intentaba definir cuando era de ámbito estatal y cuando autonómico. El proyecto de ley ahora en su artículo 2 simplemente considera que es aplicable a la actividad que se desarrolle dentro del ámbito estatal, de la misma forma que, después, al definir cuándo estamos ante un juego transfronterizo, tanto en el artículo 2, como luego en el artículo 9 se refiere en general a actividades que sean de ámbito estatal. Resulta muy difícil, en términos conceptuales, definir cuando un juego *on line,* es de ámbito estatal y cuando, es de ámbito autonómico con el riesgo, además, de que cualquier definición que haga junto con el efecto real que produzca, vacía de contenido la competencia de la Comunidad Autónoma. En las primeras versiones del proyecto se han intentado aplicar diversos criterios: uno era el criterio territorial, que no tiene ningún sentido en este caso y otro el criterio de los usuarios o participantes del juego, siendo absurdo pensar que sólo puedan ser los residentes en un ámbito de una Comunidad Autónoma.

Obviamente no pretendo dar una solución pero sí quiero dejar claro que el proyecto, quizá porque no se pueda acotar, deja abierta una definición relativa al ámbito estatal que desde un punto de vista formal es impecable, pero sin embargo en la práctica nos encontramos ante una enorme dificultad para definir en realidad cuándo estaremos en un caso o en otro y con una clara deriva, desde mi punto vista, probablemente inevitable, a una generalización siempre del ámbito estatal cuando estemos hablando de juego *on line,* y de ahí que los mecanismos de coordinación y de colaboración entre Comunidades Autónomas se hagan particularmente relevantes.

Una vez que este tema ha quedado absolutamente «confuso», podemos abordar el otro parámetro a tener en cuenta de modo permanente que es la doctrina establecida por las Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE). Quiero recalcar que lo que no existe de momento es un derecho comunitario en materia del juego. De hecho lo que hay es una huida permanente de cualquier norma en el ámbito comunitario, cuando se escucha la palabra «juego», inmediatamente, lo que hace precisamente es escapar y no regularlo. Llegará un día que se impondrá el final del monopolio y no tardará el día en el que existan directivas específicas en materia de juego y su regulación correspondiente; entre tanto se está haciendo siempre una construcción sobre la base de casos específicos decididos por el Tribunal de Justicia a partir, sobre todo, de la sentencia Gambelli, de noviembre de 2003, estableciéndose una doctrina que, además, va alternando diversos criterios, y por otra parte las STJUE son muchas veces interpretables porque, a diferen-

cia de algunas españolas, son pocos párrafos y muchas veces tampoco son precisamente claros permitiendo la posibilidad de interpretaciones diversas.

3. ACTIVIDADES RESERVADAS

Dentro de cuestiones concretas el ámbito de la reserva se establece en el artículo 4 del proyecto y en sus Disposición Adicional Primera y en su Disposición Transitoria Segunda. Básicamente, lo que se hace en el proyecto –de una forma absolutamente conforme con lo señalado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia-es establecer unas medidas con la finalidad de mantener un monopolio, una actividad reservada, para determinados juegos: el de las Loterías, estableciendo también, al mismo tiempo, qué entidades pueden realizarla y habilitando a éstas para realizar actividades liberalizadas de modo directo, es decir, sin tener que acudir al correspondiente procedimiento concurrencial.

Hasta aquí nada anormal; es lo que ha sido común también en numerosos sectores, pero sí llama la atención una serie de cuestiones específicas en torno a la misma. La primera cuestión sobre esta actividad reservada es la propia justificación de este monopolio; es significativo que la justificación contenida en el proyecto de ley haya sido tildada de manifiestamente insuficiente en el informe de la Comisión Nacional de la Competencia (CNC), de 22 de diciembre de 2010. El informe de la CNC expone que no existen razones y que está prácticamente justificado. Sin embargo, a partir de ese punto, empieza a exponer una serie de consideraciones en las que determina que la justificación que se realiza en el proyecto respecto al mantenimiento de actividad reservada no convence a nadie, pues, lo que viene a decir de manera muy significativa es que no queda claro que la protección de menores y de adictos al juego haya de desarrollarse con mayor intensidad en relación con la actividad de loterías tradicionales en comparación con otras modalidades que se liberalizan.

La segunda cuestión: no cabe hacer mención a una relación entre reserva de actividad y la lucha contra fraude fiscal, en todo caso debe combatirse por igual en todas modalidades de juego y, por último, tampoco puede hablarse de una función de redistribución social en el ámbito de las loterías que sea diferente de la que puede hablarse en el ámbito de los otros juegos. Es decir, en definitiva, considera que la justificación de esta reserva debería hacerse de una manera más adecuada, quizá más extensa y, en ningún caso, dice –recordando la jurisprudencia

del Tribunal de Justicia– puede basarse en razones de mantenimiento de ingresos públicos.

Por tanto, desde este punto de partida de necesidad de justificar la reserva, se plantea la cuestión muy relevante de asegurar una adecuada competencia entre los operadores que realizan actividades reservadas y el resto de los operadores, en el resto de las actividades en las que se produce liberalización, y en las que van estar presentes tanto los operadores que van a contar con un nuevo título habilitante, como la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado en su faceta operadora. Aquí son distintas las cuestiones que se presentan, donde sí puede hacerse una labor de acotar y de evitar cualquier riesgo de que no exista esta igualdad, de oportunidades o de trato, entre unos y otros operadores dentro del ejercicio de los juegos liberalizados. Debe garantizarse al máximo y así nos encontramos, por ejemplo, que en el artículo primero se establece cuando se define el carácter general de la Ley una referencia al juego *on line* que en los medios presenciales deberá tener un carácter accesorio, salvo para los juegos desarrollados por entidades designadas por esta Ley para la realización de actividades sujetas a reserva, para las cuales no rige esta limitación.

Además, cuando se refiere a que es necesaria una autorización de la Comunidad Autónoma lo es exclusivamente para el establecimiento de locales presenciales de estos operadores que obtengan un nuevo título habilitante liberalizado y no, en cambio, para las salas de Loterías y Apuestas del Estado, lo cual podría parecer razonable cuando éstas estén destinadas, de modo exclusivo, a la actividad reservada pero no cuando también realicen actividades que están en el ámbito ya puramente liberalizado. Es decir, hay una desigualdad de trato entre unas y otras, este es un aspecto que debería ser objeto de modificación. Como ocurre también con el apartado 3 e) del proyecto que se refiere a cuando se realiza el juego o la definición de loterías que es, finalmente, la actividad reservada. Está hecho de una forma muy hábil y muy bien redactada, en la cual el concepto de loterías es muy amplio, de manera que pueden entrar diferentes actividades no necesariamente sólo las que ahora entendemos como lotería o como actividad reservada. Se plantean posibles opciones en un desarrollo de futuro para que determinados juegos tradicionales y que nunca ha sido considerados como loterías puedan ser calificados como tales y, por tanto, también sobre todo en el ámbito *on line,* considerados como actividad reservada.

Junto a ello, otros aspectos donde se podía también intentar mejorar esta desigualdad entre los operadores es en el ámbito de la Disposición

Adicional Primera, la cual regula la reserva de la actividad del juego de Loterías en particular, en cuanto regula la forma y como puede comercializar sus distintos productos o, igualmente, en el apartado 5 que ya he comentado respecto a la apertura de sus establecimientos en las Comunidades Autónomas, en las que, entiendo, que siempre que goce de una ventaja debe limitarse, exclusivamente, al ámbito de la actividad reservada, y esto expuesto respecto a la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas sin duda es extensible también al régimen jurídico de la ONCE establecido en la Disposición Adicional Segunda que en todo aquello que no sea lo que se corresponda con su tradicional actividad no debería tampoco gozar o disfrutar de ningún tipo de ventaja adicional.

Por último, también en su propio informe, la CNC ha señalado que para garantizar esta igualdad debería valorarse la posibilidad de eliminar en el artículo cuarenta y ocho de la Ley, la exención que se establece en el nuevo impuesto que regula respecto a los ingresos derivados de las actividades reservadas.

Nos queda el tema de los títulos habilitantes adicionales de la Disposición Transitoria Segunda. Ya he indicado la necesidad de acotar al máximo el título que en virtud de ésta disfruta la Sociedad Estatal de Loterías y Apuestas del Estado en el ámbito de apuestas –totalmente deportivas entiendo–, que debería limitarse a aquellas apuestas deportivas que están vigentes en este momento, no las que puedan existir cuando entre en vigor el proyecto de ley. Hay también varias enmiendas en ese sentido presentadas al efecto de acotar al máximo el ámbito que puede entenderse que ya cuenta, de modo directo, con un título, además de que específicamente, se la deba otorgar en el plazo de un año la correspondiente licencia general.

También se abre, dentro de las actividades reservadas, la pregunta sobre las consecuencias que en el ámbito de esta actividad reservada ha de tener la privatización parcial de la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado. Y aquí se plantean diversas cuestiones: la primera cuestión relevante –indicada anteriormente– es el proceso de liberalización/privatización. En todos los sectores en que se ha producido la privatización ha ido acompañado de una aceleración de la liberalización del sector, de manera que se han ido acortando los plazos de mantenimiento de actividades reservadas en monopolio, porque parece lógico que –a medida que uno de los operadores en juego pierde ese carácter público y se convierte en un operador privado más– éste se encuentre en régimen de competencia en el desarrollo de sus actividades respecto a otros operadores también privados en el sector, máxime, cuando la privatiza-

ción se produce estando ya otorgado ese derecho de desarrollar una actividad reservada.

De manera añadida a esta cuestión se planteará, desde el momento en que se le da una serie de licencias generales por un plazo determinado, que éstas entren en el régimen general y, por tanto, en el futuro cuando tengan que ser objeto de renovación, el trato que deba recibir la Sociedad Estatal será como el de cualquier otra entidad respecto a la renovación de la licencia. De manera más relevante –y aquí volvemos a remitirnos a lo que dice el informe del CNC– surgen dos consideraciones derivadas que puede producir la privatización: la primera, la necesidad de garantizar que esta privatización se produzca de forma respetuosa en todo caso, con los principios de publicidad y transparencia del procedimiento de enajenación. Si como todo parece apuntar se hace a través de una salida a Bolsa, será obviamente mucho más sencillo; y segunda, que cuando se incorpore una determinada composición accionarial a este operador debería establecerse algún tipo de limitación sobre las vinculaciones estructurales entre operadores competidores. Es decir, si es posible o no que estén compitiendo en dos mercados, uno reservado y otro liberalizado, operadores que tengan un determinado porcentaje en el operador monopolista y que, al mismo tiempo, realicen actividades bajo una licencia. Hay que aclarar si eso es admisible o no, si debe establecerse algún límite o alguna autorización, o si por el contrario, no resulta necesaria.

4. TÍTULOS HABILITANTES. LIBERALIZACIÓN

¿Debe contingentarse o no el número de licencias, esto es, el número de títulos habilitantes a prestar en cada modalidad de juego?. Reconozco que es una cuestión compleja. Es verdad que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en estas sentencias genéricas que dicta, sin duda permite la posibilidad de contingentar y establecer un número determinado de títulos habilitantes, pero no es lo mismo el juego *on line,* que el juego presencial en el que es mucho más razonable establecer una contingentación. No es lo mismo el número de casinos que pueda haber con carácter físico en una Comunidad Autónoma que el número de posibles operadores que pueden existir *on line.*

De todos modos son mucho más importantes que la contingentación los requisitos que se exijan a los operadores para poder operar en el mercado en condiciones de solvencia económica, financiera y técnica, y que sean realmente perseguibles e identificables. Quizá el criterio ra-

zonable sería establecer, como regla general, el carácter abierto y requerir simplemente la justificación de los requisitos para poder operar y sólo, tal vez en algún caso muy cualificado y con carácter temporal, establecer limitaciones en cuanto al número de licencias posibles por modalidades determinadas de juego.

Hemos de recordar en este punto que la Comisión Nacional de la Competencia, auténtico azote en algunos aspectos, se manifiesta también en contra, de modo expreso, del sistema de *numerus clausus,* y a favor del establecimiento de un régimen no sujeto a contingentación o limitación del número de títulos habilitantes.

Por otra parte, de forma muy correcta, el procedimiento que establece el proyecto en el artículo 10.2, para el otorgamiento de títulos es el del concurso público y hace una remisión clarísima a lo que debe hacerse en muchos aspectos de la regulación al reglamento. En estas páginas también lo indica Juan Carlos ALFONSO: sería conveniente en todo caso que en esos reglamentos y sobre todo, en los pliegos que pudiesen aplicar se regulasen de forma detallada algunas cuestiones a las que más adelante me referiré. También se dice que en las bases de convocatoria (y este es un punto que debería ser objeto también de revisión) se pueden incluir como criterios que deben ser tenidos en cuenta en la adjudicación, la experiencia de los concurrentes licitadores, su solvencia y los medios con que cuenten para la explotación de la licencia. En el ámbito de la contratación en la función pública, ni la experiencia, ni la solvencia nunca son criterios de adjudicación, son sólo criterios para tenerlos en cuenta, para admitir o valorar la oferta, no para adjudicarla. Por tanto, entiendo que son criterios que son esenciales, precisamente, para que alguien pueda ser operador, pero tal como está expresado en el proyecto creo que sería conveniente, también, su modificación.

En cuanto a la regulación concreta de títulos habilitantes y cuestiones que se plantean, la primera es –como ya he indicado– la necesidad de que no haya doble título estatal y autonómico; la segunda, se refiere a la cesión de los títulos: se prohíbe con carácter general ceder las licencias pero no se regula un tema que posteriormente siempre plantea dificultades cual es el de la transmisión de las acciones de la sociedad titular de la licencia y sería conveniente que en los pliegos si se considere. ¿Es posible la cesión de la totalidad de las acciones? ¿Se equipara o no a un cambio de control?, ¿Se exige autorización administrativa o no?. Esta es una cuestión que en todo caso debería ser objeto de una clara regulación, al menos, en el desarrollo reglamentario.

En cuanto los títulos habilitantes otorgados por otros estados, el proyecto –de manera muy acertada– considera que, en todo caso y dentro de las soluciones posibles, deben obtener el correspondiente título habilitante otorgado en nuestro ámbito estatal. Por tanto, esos títulos no son suficientes, se ha ido incluso más allá de lo previsto en la Ley del año 2007 que fue la que habilitó al Gobierno para preparar este proyecto de ley en este sentido.

En cuanto al plazo aplicable a licencias generales, se establecen quince años prorrogable por otros quince. En algunos países se optó por un plazo menor de cinco años, en Francia nueve, en Italia de hecho el plazo de quince años está reconocido como admisible por la Sentencia del caso Engelmann de septiembre de 2010[3]. Pienso que es una modificación en el último texto del proyecto que este plazo general estuviese sujeto a discrecionalidad: si debe ser de nueve, de diez o si debe ser de quince. En todo caso, es admisible la renovación; yo entiendo que no puede ser automática porque eso sí que plantearía problemas desde un punto de vista de derecho comunitario, de acuerdo con la jurisprudencia. De hecho el proyecto de ley, recogiendo el parecer del Consejo Nacional de la Competencia y también el modelo de la Ley General Audiovisual, establece que cuando pasen esos quince años la renovación, no

3. Sentencia de TJUE de 9 de septiembre de 2010 en el Asunto C-64/08 entablado contra Ernst Engelmann, ciudadano alemán que explotaba juegos de azar en dos establecimientos abiertos al público en suelo austriaco, sin haber solicitado antes la autorización administrativa necesaria. El *Landesgericht* o Tribunal regional de Linz lo condenó (delito penal) al pago de una multa de 2.000€, pero elevó la cuestión prejudicial al TJUE. Los argumentos básicos presentados fueron el hecho de que el estado austriaco concediera las 12 licencias de explotación a un mismo operador austriaco, Casinos Austria AG, sin que el Ministerio Federal de Finanzas hubiera convocado un concurso público previo y sin dar a conocer la renovación de las licencias por un período de quince años. El TJUE opina que la concesión a un solo operador puede justificarse por los fines que persigue la política pública de protección al ciudadano; el período tan largo de duración, también es justificable para amortizar la gran inversión que supone para el operador, pero en cuanto a no convocar concurso público para la adjudicación de licencias, y en cuanto a prohibir la concesión de explotación a una entidad que no esté establecida en suelo firme austriaco (como así reza la legislación nacional), el Alto Tribunal considera que ha existido claramente ausencia de competencia y falta de libertad en el establecimiento y la libre prestación de servicios. Afirma también, que en cuanto a las concesiones de casinos, no se da el principio de transparencia. Igualmente, el ciudadano alemán Engelmann recibió un tratamiento discriminatorio, contrario a los principios de igualdad de la UE, dado que no tuvo posibilidad real de manifestar su interés por obtener una licencia. La sentencia aduce, asimismo, que la exclusión de ciudadanos europeos sin sede física en suelo austriaco para poder optar a una licencia resulta desproporcionada respecto a los principios políticos de garantizar la protección del ciudadano y evitar la comisión de delitos y actos fraudulentos. (Nota de los eds.).

será automática, sino que si hay otros interesados que lo plantean en un determinado plazo de tiempo deberá haber un procedimiento determinado de licitación.

Y eliminando algunas otras cosas añadidas vamos al último punto, que me interesa destacar que es el referente a la liberalización y a los requisitos y condiciones que se puedan imponer. Creo que es conveniente que se establezcan algunos requisitos que están en el proyecto de ley tales como que el licenciatario tenga establecimiento permanente en España, que se constituya una sociedad anónima e incluso que se pudiera ir más allá en el ámbito técnico de la Unidad Central de Juegos. Lo esencial es que la Ley se cumpla y quienes desarrollan actividades *on line* en España estén, realmente, sujetos a un control efectivo y no solamente los operadores españoles, o los que radiquen en España estén sujetos a control real sino también los que procedan de fuera.

Junto a todo lo anterior se plantea un tema esencial también en el ámbito ya liberalizado: el de la competencia leal y efectiva entre los nuevos operadores y aquellos que hayan desarrollado actividades fuera del ámbito legal del juego en los últimos años en España. La única posibilidad de empezar realmente en igualdad de condiciones es que no se trate de modo igual a quienes han estado en situación diferente ya que no es justo ni equitativo, ni es razonable que el trato que reciban sea idéntico y, por tanto, el proyecto de ley debería incluir alguna medida dirigida no a penalizar pero sí a dar la oportunidad a los operadores que, cumpliendo siempre la Ley y pudiendo ahora obtener su título habilitante no estén en una situación peor que aquellos, que durante los últimos años han ejercido una actividad ilegal en España. Ello se puede plasmar de diversas formas. En las enmiendas propuestas por diferentes grupos políticos se indica que los mecanismos pueden consistir tanto en el establecimiento de un período de espera para quienes hayan gozado esa situación, como en la posibilidad de prohibir que utilicen las bases de datos de sus antiguos clientes que hayan elaborado durante ese tiempo, o en que no puedan utilizar la marca con la cual han estado comercializando un juego durante el tiempo de actividad ilegal. Todas estas posibilidades están dirigidas a que no puedan disfrutar de una mejor posición de partida en el mercado que la de aquellos que han cumplido siempre la Ley y que quieren cumplirla en condiciones de igualdad. Esto, si no fuera así, sería un trato discriminatorio sin entrar ya en otras posibilidades que pueden ser consideradas más demagógicas, como por ejemplo ciertas regularizaciones que tampoco serían razonables.

Respecto al ámbito de los patrocinios, con carácter general y sin extenderme, creo que para que el proyecto fuese en este punto más equitativo y más razonable deberían introducirse algunas medidas correctoras mediante una disposición transitoria.

Una última consideración muy importante desde el punto de vista sancionador: el proyecto incluye, sin duda, medidas potencialmente muy efectivas. Estas medidas deben valorarse y apreciarse precisamente para la persecución del juego ilegal y de quienes pretendan realizar esta actividad sin título habilitante o con un título habilitante que sea diferente en cualquiera de las modalidades que, de forma muy adecuada, se plasman en el régimen sancionador. Lo importante desde mi punto de vista, no es tanto que existan esas medidas, sino que se esté en disposición de hacerlas cumplir efectivamente y ello implica que en estos momentos de cierta escasez de recursos públicos, no es fácil contar con una autoridad reguladora potente y con una inspección y una capacidad de sancionar potente. Por consiguiente estas medidas, sin medios materiales ni humanos no serán lo que deberían ser. Bien es cierto que esta dotación no es un problema del proyecto de ley, pero sí lo es de su posterior aplicación, la cual resultará esencial.

No me voy a extender respecto de otro tema muy importante como es el relativo a la persecución penal ya que se trata más específicamente en otro capítulo, pero desde mi perspectiva resulta esencial que también se establezca un mecanismo de persecución penal contra determinados juegos de actividad ilegal. Sin duda no es la mejor solución tipificar como delito de contrabando, ni tampoco la más adecuada y, obviamente, no es el mecanismo más eficaz. Mi impresión es que lo único que impide, en este momento, la represión penal en este proyecto de ley, es que para aprobarlo hace falta una ley orgánica y, obviamente, tramitarla y aprobarla es mucho más complicado. Es un tema que queda abierto, o por lo menos, no queda cerrado totalmente, y será muy conveniente que en el futuro se tenga en cuenta.

Termino esta visión crítica. Quedan otros muchos puntos por examinar y sobre los que reflexionar, porque la primera conclusión final que sacamos de este sector, que es tan rico, en tantos aspectos económicos y sociales es que desde un punto de vista jurídico, de regulación, plantea cuestiones muy numerosas porque es –como hemos visto– una especie de aluvión de diferentes puntos de intereses en tensión, y en ocasiones, en contradicción, que resultan necesario armonizar. Espero que lo dicho sirva para intentar mejorar si es posible el proyecto, recordando que estamos en fase de enmiendas. A mí me gusta mucho una frase de Chur-

chill que dice que «los amantes de las leyes y de las salchichas, no deberían nunca conocer sus respectivos procesos de elaboración». Estamos en la fase de elaborar la *salchicha,* en este caso el proyecto de ley y estoy seguro de que se podrá llegar a un resultado estupendo. Aunque siendo sincero respecto a este asunto, y desde que participé personalmente en muchos proyectos de ley, no como salchichas.

Capítulo 4

Régimen fiscal del juego remoto

GERMÁN ORÓN MORATAL

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario. Universitat Jaume I de Castellón

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. RELACIÓN CON LAS TASAS PREEXISTENTES. 3. RÉGIMEN JURÍDICO DEL NUEVO IMPUESTO. 4. INCARDINACIÓN DEL NUEVO IMPUESTO EN EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA. 5. TASA POR LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA DEL JUEGO: EN CONCRETO POR ACTIVIDADES REGULATORIAS. 6. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

La regulación prevista para la imposición sobre el juego en el proyecto de Ley de Regulación del Juego, presenta una serie de circunstancias que en absoluto van a servir para resolver muchos de los problemas que hasta ahora venía planteando la legislación vigente. Es más, abre nuevos frentes en relación con los operadores legales.

A diferencia de lo que cabía esperar de una ley cuyo título no hace presagiar que contenga disposiciones tributarias, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley General Tributaria *(Las leyes y reglamentos que contengan normas tributarias deberán mencionarlo expresamente en su título),* no sólo las contiene, sino que además presentan tal factura que hace caso omiso de las opiniones mayoritarias en la doctrina[1] y de los representantes de los sectores afectados.

1. Así lo postulaba en mi monografía *Régimen fiscal del juego en* España, Tecnos, Madrid, 1990, pág. 206, y singularmente en «Es hora de arrumbar la tasa sobre el juego», en *Alea, Boletín técnico del centro de estudios de legislación sobre el juego,* núm. 17, 2000, pág. 2 ss.; además y por todos, con la bibliografía allí citada, Ruiz Almendral, V. y Zornoza Pérez, J., «La necesaria eliminación de la tributación especial sobre el juego en España», en *Régimen del Juego en España,* coordinado por Palomar Olmeda, A., Aranzadi, 2006, págs. 236 ss.

Se crea un nuevo impuesto sobre las actividades de juego (por fin se le denomina con correcta técnica jurídica) en el art. 48, que coexistirá, más que convivirá, con la nueva tasa por la gestión administrativa del juego que también proyecta la nueva ley y con las preexistentes tasa sobre los juegos de suerte, envite o azar creada en 1977, y tasa sobre rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias de 1966[2]. Digo que coexistirá porque sus relaciones con estos otros tributos no será sencilla: el impuesto se aplicará a los juegos de ámbito estatal, mientras que las tasas preconstitucionales se aplicarán a los juegos de ámbito territorial limitado al de la correspondiente Comunidad Autónoma, cuyo hecho imponible y sujetos pasivos sigue regulando el Estado, pero que los restantes elementos integrantes de su régimen jurídico pueden modificar las CCAA; ahora bien, las rifas, apuestas y combinaciones aleatorias de ámbito estatal se someterán a la nueva figura impositiva. Asimismo, los operadores de juegos de ámbito estatal deberán soportar un gravamen sobre el 1 por mil de sus ingresos brutos por una «tasa» por actuaciones regulatorias sobre las actividades del juego desarrolladas por los operadores del juego, de la que después nos ocuparemos.

Obviamente los ingresos de los organizadores de juegos siguen gravándose por el impuesto directo correspondiente, bien el impuesto sobre la renta de las personas físicas, bien el impuesto sobre sociedades.

Asimismo, el nuevo impuesto presenta otro flanco de coexistencia, en este caso no pacífica con el IVA, que hasta ahora la jurisprudencia ha resuelto para las preexistentes tasas con una solución que parece no asumir la nueva ley, que seguirá siendo causa de problemas y que afecta a aquellos juegos en los que se participa a través de servicios de telefonía con tarificación adicional.

Otro aspecto a destacar es la sujeción al nuevo impuesto de las apuestas mutuas deportivas, o quinielas, a pesar de lo cual sus premios seguirán exentos en el IRPF, convirtiendo el hasta ahora considerado ingreso patrimonial en tributario, naturaleza ésta última que ya defendí en un lejano trabajo con ocasión de la implantación de la Lotería primitiva[3]

---

2. La tasa sobre juegos de suerte, envite o azar se creó como una modalidad de la de rifas y tómbolas, pues el todavía vigente art. 3 del Decreto-Ley 16/1977, dispone que «...las sociedades o empresas que desarrollan las actividades a que se refiere el presente Real Decreto-Ley, los casinos y demás locales, instalaciones o recintos autorizados para el juego, *quedarán sujetos a la tasa fiscal sobre rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias, en las siguientes condiciones...*».
3. «El impuesto sobre la Lotería Primitiva», en *Crónica Tributaria,* núm. 54, pág. 103-111, 1985.

En consecuencia, pues, el legislador, si finalmente el proyecto culmina su trámite, optará por un régimen de aluvión en la imposición sobre el juego frente a una reordenación del mismo. Por la modernidad ínsita en varios aspectos de la ley podría decirse que pasamos de la almazuela al patchwork, términos que de distinto origen lingüístico significan la unión de retales de telas distintas y normalmente coloridas para confeccionar un cobertor, alfombra, colcha..., pero también porque del mismo modo que el término patchwork no ha satisfecho derechos de aduana por ser utilizado en países de habla hispana, parece que con la nueva ley los juegos *on line* cuyo organizador no sea un operador establecido en España no se encontrará muy motivado para establecerse y es probable que alguno seguirá prestando el servicio por internet sin satisfacer el impuesto que ahora se crea.

2. RELACIÓN CON LAS TASAS PREEXISTENTES

El nuevo impuesto no deroga como ya se ha dicho las tasas preexistentes sobre el juego, pero sí remodula su hecho imponible para resolver problemas de compatibilidad convirtiéndolas en subsidiarias, en la medida que no procederá el gravamen por éstas tasas cuando el juego esté sujeto al Impuesto sobre las actividades de juego. En los términos de la exposición de motivos de la ley, «El nuevo impuesto..., no afecta a las tasas vigentes sobre el juego (sic), siendo incompatible con las mismas, que siguen siendo gravámenes cedidos a las Comunidades Autónomas en su totalidad». Por tanto, los juegos territorializables (casinos, máquinas recreativas, bingos, tómbolas, apuestas in situ en el lugar donde se celebre el evento que las motiva) seguirán gravados por la «tasa» correspondiente con los criterios que para cada juego haya establecido la Comunidad Autónoma competente, mientras que los de ámbito estatal, los carentes de fronteras como los que se realizan a través de canales electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos (internet, telefonía, televisión interactiva), y también apuestas, rifas y combinaciones aleatorias (aunque éstas últimas no se califican como juego a los efectos de la nueva ley salvo para la sujeción al impuesto) de ámbito estatal quedarán sujetos al impuesto sobre las actividades de juego.

Ahora bien, esta relación no resuelve la pregunta relativa a si los juegos que ahora quedarán gravados por el nuevo impuesto están no sujetos al mismo hasta la entrada en vigor de la ley, o si por el contrario, pueden ser objeto de la tasa correspondiente según la modalidad de juego de que se trate. De la formulación legal podría deducirse que el

juego remoto sólo estará gravado a partir de la nueva ley. No obstante, al establecerse una relación excluyente entre las distintas figuras tributarias –-aplicándose el nuevo impuesto a las actividades de juego, y sólo cuando no proceda el gravamen por él, se aplicará la correspondiente tasa-–, cabe pensar que en la medida que los juegos ahora incluidos en el nuevo impuesto pudieran estar hasta su aprobación incluidos en el hecho imponible de la tasa sobre juegos de azar o en la tasa sobre rifas, sería posible el gravamen por alguna de éstas.

De hecho, en la tasa sobre juegos de azar creada en 1977 se formula un hecho imponible omnicomprensivo (celebración u organización de juegos de suerte, envite o azar) y con un régimen de cuantificación general (cantidades destinadas al juego y también un tipo de gravamen general del 20%). Asimismo, en la tasa sobre rifas y apuestas, a la que se pueden reconducir muchos de los juegos remotos, con la redacción que se le dio por la ley 53/2002, de 30 de diciembre, puede producirse el gravamen, ya que se especificó que: «*Su exacción corresponderá al Estado cuando, cualquiera que sea el medio manual, técnico, telemático o interactivo a través del cual se realicen las actividades gravadas, el ámbito territorial de participación sea nacional o superior al de alguna Comunidad Autónoma. Por el contrario, será exigible por cada concreta Comunidad Autónoma cuando el ámbito territorial de participación no exceda del suyo propio*»[4].

De hecho ha habido Comunidades que ya incorporaron a la propia regulación autonómica de la tasa sobre juegos de suerte envite o azar el gravamen sobre los juegos a través de Internet, sin modificar el hecho imponible, e introduciendo nuevos criterios de cuantificación. Así lo ha hecho la Comunidad de Castilla y León, sometiendo a gravamen juegos que se desarrollen de forma remota, disponiendo que «la base imponible estará constituida por las cantidades que los jugadores dediquen a su participación en el juego descontada la cantidad destinada a premios»,

4. El proyecto de ley contempla sustituir este párrafo por el siguiente: «Su exacción corresponderá al Estado cuando el ámbito territorial de participación sea estatal», omitiendo ya cualquier referencia a los medios a través de los cuales se participe, pero además suprimiendo la referencia explícita a la competencia del Estado cuando el ámbito territorial sea superior al de alguna Comunidad Autónoma, quedando en manos del operador jurídico interpretar si el hecho de que una rifa o sorteo supere el ámbito de una Comunidad Autónoma la convierte en estatal, o si para que así sea realmente debe alcanzar a todo el territorio español. Parece bastante fácil entender que, por ejemplo, un bingo en línea de locales situados en dos Comunidades Autónomas diferentes no puede considerarse que es de ámbito estatal, sino que es de las dos Comunidades, pero en otros tipos de juego la conclusión puede no resultar tan sencilla, por ejemplo un juego interactivo en televisión autonómica cuya emisión puede ser visionada en todo el territorio nacional, o incluso en el extranjero.

obligando al sujeto pasivo a que disponga de un sistema informático que permita a la consejería competente en materia de hacienda el control telemático de la gestión y pago de la tasa fiscal correspondiente y estableciendo un tipo de gravamen del 10%[5]. Sin el establecimiento del deber de disponer del sistema informático citado, también se ha regulado en términos similares por la Comunidad de Madrid[6].

Sin embargo, la presentación del nuevo impuesto como tal, esto es, como nuevo, y no como una modificación del régimen preexistente, puede hacer pensar que, especialmente para juego por internet, donde no es fácil la territorialización, se quiere hacer borrón y cuenta nueva, o lo que es lo mismo, una amnistía fiscal para los juegos *on line* de ámbito estatal que se organicen hasta la aprobación y entrada en vigor de la nueva ley.

Por otro lado, la conflictividad en torno a la sujeción o no a la tasa de juego de nuevas modalidades del mismo no es nueva. En su día, el gravamen sobre las máquinas recreativas suscitó una problemática semejante, situación en la que la Administración reconoció el gravamen desde la creación de la tasa en la norma que modificó el momento del devengo[7], pero a la vez admitía la dificultad para cuantificarlo y declararlo el sujeto pasivo hasta 1980[8].

Sin embargo, la Administración tributaria del Estado no ha tenido

---

5. Así se dispone en el art. 5 de la Ley 10/2009, de 17 de diciembre, de Medidas Financieras. Castilla y León, que modifica el Capítulo V Tasa Fiscal sobre el Juego del Texto Refundido de las Disposiciones Legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de Tributos cedidos por el Estado (Decreto Legislativo 1/2008, de 25 de septiembre).
6. El Decreto Legislativo 1/2010, de 21 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales de la Comunidad de Madrid en materia de tributos cedidos por el Estado, modifica para el territorio de esta Comunidad el texto del art. 3 del Real Decreto-Ley 16/1977.
7. En el Real Decreto-Ley 8/1982, de 30 de abril, por el que se modifica parcialmente el Real Decreto-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, puede leerse en su exposición de motivos: «...La necesidad de esperar a que transcurra el año natural, estaba justificado en el régimen establecido en el Real Decreto-Ley 16/1977, de 25 de febrero, es decir, antes de la modificación operada por el Real Decreto-Ley 9/1980, de 26 de septiembre, cuando las máquinas o aparatos automáticos seguían la norma general de abonar el 20 por 100 sobre las cantidades jugadas, ya que esto comporta la necesidad de dejar transcurrir el mencionado período de tiempo para conocer el importe de la base, pero no tiene justificación con el sistema actual de cuotas fijas, donde el transcurso de tiempo entre la autorización y el pago favorece indudablemente que el interesado, incluso por simple descuido, deje de abonar la tasa, sobre todo si se tiene en cuenta que la sanción por omisión es muy pequeña».
8. Sobre este debate, vid., mi *Régimen fiscal sobre el juego en España,* cit. pág. 56-58.

dudas sobre la sujeción a la tasa sobre rifas en relación con los sorteos en televisiones de ámbito nacional en los que se participa por SMS o llamadas con tarificación adicional, habiendo practicado liquidaciones tributarias que no han estado exentas de conflictividad en su relación con el IVA, admitiéndose el gravamen por la tasa tanto por el TEAC, como después por la Audiencia Nacional, tomando como base el importe de la tarificación adicional del coste de las llamadas o del SMS, importe que a su vez estará exento de IVA[9] En la resolución del TEAC de 14/03/2007, se indica que «Debe entenderse por tarificación adicional la diferencia entre el importe de la llamada o mensaje normal y el importe abonado por el público»; es decir, la base imponible de la tasa sobre rifas está formada por el coste adicional abonado por el público; así, en el caso de las llamadas telefónicas, para calcular el sobreprecio satisfecho por el sorteo debe descontarse de la factura total del operador el importe de los minutos correspondientes a una llamada de tarifa básica, y, en el de los mensajes SMS, ha de descontarse del precio habitual de los mismos para participar en los sorteos el coste de la tarifa básica y esta diferencia multiplicarla por el número de mensajes recibidos para cada sorteo», criterio que reitera la de 03/11/2009, pero en la que también se reconoce la procedencia de «minorar en el IVA las bases imponibles declaradas por «X, S.A.» por este concepto, por tratarse de operaciones exentas del Impuesto sobre el Valor Añadido, al constituir hecho imponible de la tasa sobre rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20. Uno 19º de la Ley 37/1992 del Impuesto sobre el Valor Añadido», reconociendo que «no procede devolver a dicha entidad los importes de las cuotas de IVA indebidamente repercutidas sino a quienes soportaron indebidamente la repercusión, siempre que concurran los requisitos establecidos en el ordenamiento vigente». Sin duda, la devolución al repercutido en estos casos no es sencilla, y además es improbable que soliciten a la Hacienda Pública la devolución no habiendo tenido conocimiento ni habiendo sido parte en los autos de referencia, pero el que repercutió sí podría solicitar para ellos la devolución al amparo del art. 14.5 del RD 520/2005, de 13 de mayo, que aprueba el Reglamento General de revisión, debiendo devolverse en ese caso a los indebidamente repercutidos.

En conclusión, no es fácilmente explicable, ni tampoco entendible, la razón por la que no se ha establecido una nueva regulación que aglu-

9. Así se ha pronunciado el TEAC en resoluciones de 03/11/2009 y 14/03/2007, confirmadas respectivamente por la Audiencia Nacional en sentencias de 14/06/2010 (JUR 2010, 228134), y de 13/04/2009 (JT 2009, 763).

tine en una misma figura tributaria toda la imposición sobre el juego, conteniendo en un mismo cuerpo normativo las disposiciones generales y también las singulares para la cuantificación y liquidación del gravamen sobre cada modalidad de juego.

3. RÉGIMEN JURÍDICO DEL NUEVO IMPUESTO

El art. 48 del proyecto de ley establece el régimen jurídico del nuevo impuesto, con una regulación similar a la preexistente tasa sobre juegos de suerte, envite o azar, especialmente en relación con el hecho imponible y los sujetos pasivos. La ley no caracteriza el nuevo impuesto, pero es formalmente directo, en la medida que grava los ingresos de los organizadores del juego, si bien en muchos casos es evidente que tiene un carácter sustancialmente indirecto cuando recaen sobre las cantidades destinadas al juego. Es un impuesto real, objetivo y según la modalidad de juego puede ser instantáneo, o periódico si el juego se prolonga en el tiempo, en cuyo caso el período se acota en años naturales y se devenga el 1 de enero.

Constituye el **hecho imponible** «la autorización, celebración y organización de los juegos, rifas, concursos, apuestas y actividades de ámbito estatal», así como las combinaciones aleatorias con fines publicitarios o promocionales, asimismo, de ámbito estatal, pese a la exclusión de éstas del concepto de juego previsto en la ley.

Entre las actividades susceptibles de gravamen se encuentran «Las actividades de juego transfronterizas, esto es, las realizadas por las personas físicas o jurídicas radicadas fuera de España que organicen u ofrezcan actividades de juegos a residentes en España».

Asimismo el texto del precepto añade la cláusula habitual en muchos tributos referida al «sin perjuicio de los regímenes forales de Concierto y Convenio Económico vigentes en los Territorios Históricos del País Vasco y de Navarra, respectivamente y de lo dispuesto en los Tratados o Convenios Internacionales que hayan pasado a formar parte del ordenamiento interno». Parece que en este caso es sobre todo una cláusula de estilo, puesto que siendo el hecho imponible de ámbito estatal e incluso recaer sobre actividades transfronterizas, y los juegos territorializables estar gravados por la correspondiente tasa, no es posible el conflicto con los regímenes forales.

Ahora bien, en el nuevo impuesto se introduce una delimitación negativa del hecho imponible con el establecimiento de un supuesto de

no sujeción para los juegos de lotería de ámbito estatal, con independencia del operador, público o privado, que los organice o celebre, que en principio es directamente relevante para las loterías que organice la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado, que sucede a la entidad pública empresarial preexistente, y cuyos premios seguirán estando exentos en el IRPF, como también lo estarán los premios procedentes de las apuestas mutuas deportivo-benéficas, juego que sin embargo ahora sí estará sujeto al nuevo impuesto al no ser una lotería.

Por lo que se refiere a los **sujetos pasivos y demás obligados tributarios,** contribuyentes lo son quienes operen, organicen o desarrollen las actividades gravadas por este impuesto. Es sin embargo en la otra categoría de obligados tributarios, la de los responsables, donde sí se produce una verdadera modificación por la ampliación de supuestos. Junto al tradicional supuesto de responsabilidad solidaria de los dueños y empresarios de los locales o ahora infraestructuras donde se celebren y ante las evidentes probabilidades de no identificar los juegos remotos con un determinado espacio físico, también se establece la condición de responsables solidarios de «los medios de comunicación a través de los que se difundan, los medios publicitarios y cualquier entidad que publicite de cualquier forma estas actividades, cuando no hubieran constatado que se celebran u organizan con los necesarios títulos habilitantes o comunicaciones».

Para poder quedar al margen de esta responsabilidad se establece que estas entidades podrán solicitar a la Comisión Nacional del Juego la información necesaria para saber si una actividad cuenta con los títulos habilitantes o se han efectuado las comunicaciones necesarias para su desarrollo, de acuerdo con lo previsto en la Ley y demás normativa aplicable. Ahora bien, las certificaciones emitidas sobre la correcta situación del operador podrán no evitar la derivación de responsabilidad cuando la fecha de presentación de la solicitud resultase posterior a la de la publicidad efectuada. Entrarían aquí sin duda alguna todas las sociedades deportivas que hoy tienen como patrocinadores a entidades dedicadas a organizar apuestas por Internet, patrocinio que puede quedar afectado en el futuro si algunas de esas entidades no deciden obtener los títulos habilitantes correspondientes.

Más amplia aún es la responsabilidad para el caso de actividades de juego transfronterizas, pues lo serán también con carácter solidario quienes ofrezcan, por cualquier medio, actividades de juego a personas con domicilio fiscal en España o quienes obtengan beneficios por el desarrollo del juego. La amplitud de esta formulación puede dar lugar a

considerar responsables solidarios a la empresas de telefonía, que sin duda obtienen ingresos por la prestación del servicio de acceso a Internet, si bien cabe objetar que sus beneficios no se obtienen por el desarrollo del juego salvo, en su caso, en servicios de tarificación adicional.

Por lo que respecta a la **cuantificación,** se establecen distintas posibilidades de base imponible, así como diferentes tipos de gravamen atendiendo a las diversas modalidades de juegos gravados, si bien no hay ningún supuesto de cuotas fijas.

En cuanto a la **base imponible** se establecen cinco posibilidades de configuración (cantidades destinadas al juego; cantidades destinadas al juego menos premios; comisiones por organizar juegos cruzados; valor de los premios; e importe de tarificación adicional)[10]. De las distintas posibilidades, centraremos la atención en dos de ellas, en concreto las relativas a apuestas cruzadas y a la de los casos en que se emplean instrumentos de tarificación adicional.

Por lo que se refiere a las apuestas cruzadas, en primer lugar debe señalarse la inadecuada remisión al «artículo 3 del Real Decreto-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», pues en este artículo y a afectos de la base imponible en su

---

10. El apartado 6 del art. 48 se dedica a la base imponible, disponiendo: «La base imponible podrá estar constituida, según cada tipo de juego, por:
    a) Los ingresos brutos, definidos como el importe total de las cantidades que se dediquen a la participación en el juego, así como cualquier otro ingreso que se pueda obtener, directamente derivado de su organización o celebración,
    b) Los ingresos netos, definidos como el importe total de las cantidades que se dediquen a la participación en el juego, así como cualquier otro ingreso que puedan obtener, directamente derivado de su organización o celebración, deducidos los premios satisfechos por el operador a los participantes.

    Cuando se trate de apuestas cruzadas o de juegos en los que los sujetos pasivos no obtengan como ingresos propios los importes jugados, sino que, simplemente, efectúen su traslado a los jugadores que los hubieran ganado, se entenderá que los ingresos a que se refieren las letras anteriores son los definidos como tales en el artículo 3 del Real Decreto-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.

    En las combinaciones aleatorias con fines publicitarios o promocionales, la base imponible será el importe total del valor de mercado de los premios o ventajas concedidas a los participantes.

    En el caso de que el importe sea satisfecho a través de instrumentos de tarificación adicional, se considerara que la cantidad dedicada a la participación en el juego es el valor total del servicio (llamada telefónica, SMS u otros) que deba satisfacer el participante, excluido el impuesto indirecto correspondiente.

número 3, los ingresos únicamente se tienen en cuenta para la cuantificación de la tasa aplicable a los casinos, limitándose a disponer que será la base imponible para estos, los ingresos brutos que obtengan procedentes del juego, y para los demás casos, las cantidades que los jugadores dediquen a su participación en los juegos que tengan lugar en los distintos locales, instalaciones o recintos donde se celebren juegos de suerte, envite o azar.

Así pues, el citado artículo no define cuáles son esos ingresos brutos. Sí los define la norma reglamentaria que desarrolla ese precepto legal, en concreto el art. 5.2,A) del Real Decreto 2221/1984, de 12 de diciembre, conforme al cual, se entenderá por ingresos brutos la diferencia entre el importe total de los ingresos obtenidos procedentes del juego y las cantidades satisfechas a los jugadores por sus ganancias, aclarando como consecuencia de un previo criterio jurisprudencial que «No se computará en los citados ingresos la cantidad que se abone por la entrada en las salas reservadas para el juego». Por tanto, la remisión que hace el proyecto de ley en este punto resulta un tanto enigmática, lo que en nada favorece el principio de seguridad jurídica, pudiendo pensar que, en definitiva, si el organizador no obtiene como ingresos propios los importes jugados, sino que, simplemente, efectúa su traslado a los jugadores que los hubieran ganado, la base imponible vendrá dada por la comisión que perciba por su mediación (ej. *rake* en póquer *on line* o comisión de sala), o en la terminología del art. 3,c) *in fine* del proyecto de ley «las cantidades o porcentajes que previamente el operador hubiera fijado»; si es eso lo que se quiere que constituya la base imponible que se diga claramente, y si no es ello, pues que se diga también para aclarar si las cantidades destinadas al juego se deben integrar o no en la base imponible, pues de no integrarse sería un supuesto que puede comportar una discriminación difícil de justificar respecto de otras modalidades de juego.

El otro supuesto al que quiero hacer mención es el correspondiente al de juegos en los que el precio por la participación en los mismos sea satisfecho a través de instrumentos de tarificación adicional. Repárese en que aquí no se está ante un supuesto de un determinado tipo de juego o de otro, sino que lo definidor es la modalidad de pago del importe correspondiente, siendo aplicable cuando se empleen: «instrumentos de tarificación adicional». En este caso, la base imponible es la cantidad destinada a la participación en el juego, entendiéndose por tal el valor total del servicio (llamada telefónica, SMS u otros) que deba satisfacer el participante, excluido el impuesto indirecto correspondiente. De

mantenerse esta redacción en el texto definitivo, puede producirse una contradicción con el texto de la Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido, que además el propio proyecto de ley modifica para adecuar la exención en el IVA de «las actividades que constituyan los hechos imponibles de los tributos sobre el juego y combinaciones aleatorias». Ya se ha indicado anteriormente que el TEAC y la Audiencia Nacional, en relación con la tasa sobre rifas, han resuelto que procediendo la sujeción a la misma no procede aplicar el IVA sobre el importe de la tarificación adicional. Sin embargo, con el texto proyectado se pretende compatibilizar ambos gravámenes al hacer mención a que en la base imponible se incluye el importe total satisfecho, excluido el impuesto indirecto correspondiente, cuando al quedar ese importe sujeto al impuesto sobre actividades de juego debería estar exento del impuesto indirecto, tanto del Impuesto sobre el Valor Añadido, como del Impuesto General Indirecto Canario. Si todo el importe satisfecho integra la base imponible, y no sólo la tarificación adicional, no debería aplicarse el IVA sobre ninguna magnitud, mientras que si la base imponible lo fuera solamente el importe correspondiente a la tarificación adicional, el importe base de utilización de ese instrumento sería el que podría gravarse por el impuesto indirecto. Por tanto, el conflicto no sólo se mantiene, sino que se agudiza y en perjuicio del jugador consumidor, e incluso puede dar lugar la redacción dada a que se interprete que hay una excepción a la procedencia de la exención en el impuesto indirecto correspondiente.

En cuanto a las cuotas que puedan resultar siempre serán resultado de la aplicación del **tipo de gravamen** correspondiente, no existiendo cuotas fijas. Los tipos de gravamen consisten en alícuotas distintas, pero siempre proporcionales, y que van de la mínima del 7% para rifas de utilidad pública o benéfica, al 25% que es el porcentaje más generalizado, siendo el aplicable a todo tipo de apuestas de contrapartida, a las cruzadas y a los juegos no especificados. Sólo cabe apuntar, para destacar la diferencia entre un casino *on line* y uno presencial, que el primero se someterá a un gravamen del 25% y el segundo a un tipo mínimo del 20% para bases entre 0 y 1.322.226,63 €, y a partir de aquí el 35%, 45% o 55%, éste último si supera los 4.363.347,88 €.

Además, está previsto que las Comunidades Autónomas, respecto de las actividades que sean ejercidas por operadores, organizadores o por quienes desarrollen la actividad gravada por este impuesto con domicilio fiscal en su territorio, puedan elevar hasta un máximo del 20 por ciento los tipos establecidos, incremento que se aplicará, exclusivamente, sobre los importes jugados por quienes tengan su domicilio fiscal

en su territorio y en principio aplicable sobre cualquier modalidad de juego gravado, con independencia de que se territorialice su recaudación o no para la distribución a las Comunidades Autónomas. Se trata, en definitiva, de una hipótesis sobre la que pocos jugadores apostarían por su materialización, pues no sólo exige que en la Comunidad Autónoma tenga su domicilio el organizador, dato fácilmente constatable, sino también el jugador y eso es algo que en los juegos remotos es prácticamente imposible de conocer con seguridad.

Un ejemplo sencillo, que a pesar de la experiencia del impuesto balear sobre los premios de la lotería declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional en sentencia núm. 49/1995 de 16 febrero, puede haberse escapado a los redactores del proyecto, pondrá de manifiesto las consecuencias de esta ocurrencia: si la Comunidad de Madrid decide aplicar ese incremento en su importe máximo sobre las apuestas deportivas mutuas, estando domiciliada en su territorio la sociedad estatal de Loterías y Apuestas del Estado, ésta tendría que ingresar no sólo el 22% de las cantidades dedicadas al juego, sino también otro 4,4% sobre el importe dedicado al juego por los domiciliados en la Comunidad y para financiar a ésta, sin que al jugador se le pueda exigir más por participar, salvo que en los puntos de venta sitos en dicha Comunidad (y así lo exigiera la ley autonómica) se requiriera a los participantes que acreditasen su domicilio fiscal para discriminar a quienes se les exige un precio u otro (que incluye la repercusión económica del impuesto que debe satisfacer la sociedad estatal), pues ese incremento no puede aplicarse al transeúnte que sella su apuesta en una administración de lotería de Madrid.

Ahora bien, esta previsión queda pendiente para ser eficaz de la adecuación necesaria del sistema de financiación autonómica y en ese proceso puede que se advierta de la improcedencia del establecimiento del incremento para determinados juegos.

Por lo que se refiere a la gestión del impuesto, ésta le corresponde al Estado, estableciéndose supuestos en los que el contribuyente deba únicamente declarar y la Administración Tributaria liquidará el tributo, como es el de los juegos esporádicos (con liquidación administrativa provisional a cuenta de la definitiva a practicar cuando se conozcan los ingresos) y otros supuestos en los que se establece el régimen de autoliquidación (para juegos que se desarrollan continuamente, anual o plurianual), en cuyo caso la declaración y autoliquidación será trimestral, dentro del mes siguiente al del final de cada trimestre.

4. INCARDINACIÓN DEL NUEVO IMPUESTO EN EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

El proyecto de ley no califica en su parte dispositiva al tributo como cedido a las Comunidades Autónomas, aunque en la Disposición Transitoria 6ª se establece un régimen transitorio para la cesión del Impuesto, sobre el que como se ha dicho se establecen competencias normativas a favor de las Comunidades Autónomas para incrementar el tipo de gravamen. En la exposición de motivos se indica que «se regula la participación de las Comunidades Autónomas en el nuevo impuesto del juego mediante la cesión de la recaudación obtenida por el gravamen correspondiente a los ingresos por el juego de los residentes en cada Comunidad, reservándose el Estado lo recaudado por cuenta de los jugadores no residentes en España y por lo que corresponda a las apuestas mutuas deportivas estatales y las apuestas mutuas hípicas estatales».

La materia imponible del juego entra dentro de las cedibles a las CCAA en los términos de la Ley Orgánica de Financiación de las CCAA, pero el alcance de la cesión de este nuevo impuesto debe ser fijado conforme al régimen propio de la cesión de tributos (baste recordar que el art. 10.2 de la citada Ley dispone que se entenderá efectuada la cesión cuando haya tenido lugar en virtud de precepto expreso del Estatuto correspondiente), de ahí que se contemple que las disposiciones «que supongan territorialización del rendimiento y competencias normativas o gestoras de las Comunidades Autónomas en este impuesto estatal solo serán aplicables cuando se produzcan los acuerdos en los marcos institucionales de cooperación en materia de financiación autonómica establecidos en nuestro ordenamiento, y las modificaciones normativas necesarias para su configuración y aplicación plena como tributo cedido».

Mientras ello se produzca se aplicará el régimen de participación previsto en el núm. 11 del art. 48 para la distribución de la recaudación, en virtud del cual, la recaudación obtenida se distribuirá a las Comunidades Autónomas, en proporción a las cantidades jugadas por los residentes de cada Comunidad Autónoma, si se trata de actividades que se hayan efectuado mediante sistemas de medios electrónicos, informáticos o telemáticos. En cambio, lo recaudado por el gravamen sobre las apuestas mutuas deportivas o hípicas estatales, incluso si se efectúan mediante medios electrónicos, informáticos o telemáticos, corresponderá al Estado.

Esta redacción es poco afortunada, pues quedando claro en principio que sólo se distribuirá la recaudación correspondiente a las activida-

des gravadas que se hayan efectuado mediante sistemas de medios electrónicos, informáticos o telemáticos, la reserva en favor del Estado de la recaudación del gravamen sobre las apuestas mutuas deportivas o hípicas estatales «incluso si se efectúan mediante medios electrónicos, informáticos o telemáticos», puede dar pie a pensar *a sensu* contrario que las otras modalidades de juego estatal cuya participación no sea a través de esos medios, también estaría incluida en la recaudación a distribuir, por ejemplo las cantidades correspondientes a la recaudación por el gravamen sobre combinaciones aleatorias o rifas.

Este sistema de participación presenta además otros problemas, por ejemplo, que se tome como punto de conexión para la participación en la recaudación, la residencia de los jugadores y no el lugar desde donde se juega, de modo que no sólo no se cede la recaudación de los no residentes en España, como se expresa en la exposición de motivos, sino que tampoco se deberá ceder la recaudación correspondiente a la recaudación obtenida por el juego desde una Comunidad Autónoma por jugadores no residentes en esa Comunidad pero que sí son residentes en España, debiéndose ceder la cantidad correspondiente a esos jugadores a sus respectivas CCAA de residencia. Por indicar algún supuesto evidente ¿cómo distribuir la recaudación de juegos en los que se ha participado desde los equipos informáticos de un hotel o desde un equipo conectado por wifi a una red pública? ¿cómo distribuir la recaudación de juegos en los que se ha participado desde un teléfono móvil?.

La complejidad de este sistema hace presagiar que en el proceso de adopción de acuerdos del sistema de financiación autonómica, si no en el mismo trámite parlamentario del proyecto de ley, se altere el punto de conexión.

5. TASA POR LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA DEL JUEGO: EN CONCRETO POR ACTIVIDADES REGULATORIAS

Para concluir será oportuno hacer referencia a otra de las novedades del proyecto de ley, que es la creación de la denominada tasa por la gestión administrativa del juego. Las tasas son tributos que se establecen para financiar actividades o servicios que solicitan o provocan sus usuarios, y en ese sentido si se dan las circunstancias apropiadas es razonable que se establezca este tipo de tributo.

El art. 49 del proyecto de ley contempla la citada tasa con diversidad de hechos imponibles, en concreto seis, cinco de los cuales son fácilmente identificables con el sujeto obligado al pago, por referirse, afec-

tarle o beneficiarle de modo particular, pero hay un hecho imponible que no reúne esa característica, en concreto el relativo a «las actuaciones regulatorias sobre las actividades de juego desarrolladas por los operadores de juego, destinadas a sufragar los gastos que se generen por la Comisión Nacional del Juego», lo que va a comportar que en el resto del régimen jurídico de la tasa se establezcan normas singulares para esta modalidad.

La «tasa» de esta modalidad se devenga el 31 de diciembre de cada año, salvo si por causa imputable al sujeto pasivo perdiera la habilitación para actuar como operador en fecha anterior, en cuyo caso se devengará en el día en que tal circunstancia se produzca. Sujetos pasivos serán los operadores, organizadores y quienes celebren actividades de juego, cuantificándose en 1 por mil de los ingresos brutos de explotación, siendo éstos el conjunto de ingresos que obtenga el operador derivados de la explotación de los juegos desarrollados en el ámbito de aplicación de esta Ley exceptuados los derivados de las loterías.

Asimismo se establecen una serie de autorizaciones a la Ley de Presupuestos y previsiones en relación con el equilibrio entre lo recaudado y los costes del servicio, en concreto que:

> «La Ley de Presupuestos Generales del Estado podrá establecer en su caso anualmente el porcentaje a aplicar sobre los ingresos brutos de explotación que obtenga el operador, tomando en consideración la relación entre los ingresos del cobro de la tasa y los gastos ocasionados por el funcionamiento de la Comisión Nacional del Juego.
>
> Se tomará como objetivo conseguir el equilibrio entre los ingresos por la tasa y los gastos derivados de la citada actividad realizada por el regulador.
>
> No obstante, en caso de ser reducido el porcentaje en la Ley de Presupuestos Generales del Estado al límite del 0,75 por mil del ingreso bruto, el superávit entre ingresos obtenidos y gastos, si lo hubiera, se ingresará por la Comisión Nacional del Juego en el Tesoro Público, en los plazos y condiciones que se establezcan reglamentariamente, teniendo en cuenta sus necesidades de financiación».

En realidad se trata de un tributo que afecta la recaudación a una finalidad concreta, la financiación de la Comisión Nacional del Juego, pero no puede calificarse en correcta técnica jurídica como una tasa, en la medida que grava los ingresos de los sujetos pasivos con independencia de que en concreto esos sujetos pasivos hayan contribuido o no a generar los costes de funcionamiento de la Comisión Nacional del Juego. Ciertamente la ley posterior no está vinculada por la anterior,

pero el régimen de esta tasa no se ajusta al patrón de este tipo de tributo formulado en la LGT y en la Ley de Tasas y Precios Públicos, con lo que en este punto se reproduce la problemática de la tasa sobre juegos de suerte, envite o azar, que sigue siendo calificada formalmente como tasa, pero su naturaleza es la propia de los impuestos. Si el tributo en cuestión fuera creado por una Entidad local, los tribunales podrían expulsarlo del ordenamiento al no ajustarse a los criterios de cuantificación de las tasas, pero estando regulado en una ley se creará una nueva situación de convivencia de un impuesto con el traje de una tasa, algo que no sorprende en el ámbito de los juegos de azar, y que se mantendrá hasta su supresión.

6. CONCLUSIONES

De todo lo dicho con anterioridad podemos colegir que de nuevo estamos ante una ocasión perdida para ordenar en un único tributo la imposición sobre el juego, a la vista de que se quiere mantener la sobreimposición en relación con la imposición directa y la exención en el IVA. Se opta, sin embargo, por mantener la sobreimposición con un conjunto de tributos formado por aluvión, unos incompatibles entre sí (tasas sobre rifas y apuestas y tasa sobre juegos de suerte, envite o azar que son incompatibles con el impuesto sobre actividades de juego), y otro compatible (la tasa por actividades regulatorias), además de ser los ingresos obtenidos por el organizador susceptibles de ser gravados en el IRPF o en el IS.

El régimen del nuevo impuesto, especialmente por los tipos de gravamen aplicables, y al que se debe sumar la tasa por actividades regulatorias, además no resuelve los problemas de control sobre operadores no establecidos, y como instrumento para reducir la presencia de estos se establece un régimen de responsabilidad tributaria que lastra el patrocinio deportivo.

Quizá hubiera sido una opción más apropiada, especialmente para los juegos organizados por medios electrónicos, suprimir la exención en el IVA, aplicando el gravamen correspondiente con el régimen especial para servicios electrónicos[11], y al estar este impuesto entre los cedidos

11. Conforme al art. 359 de la Directiva 2006/112/CE del Consejo de 28 de noviembre de 2006 relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, «Los Estados miembros permitirán acogerse al presente régimen especial a todo sujeto pasivo no establecido que preste servicios por vía electrónica a una persona que no tenga la condición de sujeto pasivo del impuesto que esté establecida en un Estado miembro, o que tenga en él su domicilio o residencia habitual. Este régimen se aplicará a todos

a las CCAA, es posible su territorialización para la distribución de lo recaudado en los términos fijados en el sistema de financiación autonómica.

Estas Jornadas sobre «La consolidación del juego *on line:* realidades y deseos», requerían hacer referencia a la realidad, que creo que ha sido suficientemente descrita con lo dicho hasta aquí, incluso la manifestación de considerar más apropiada la supresión de la exención en el IVA es ya de por sí un deseo. Pero no el único que me atrevo a expresar. A la vista de las posibilidades del juego *on line,* así como de la existencia de regímenes específicos más o menos gravosos en otros Estados europeos, una desiderata para no discriminar entre los países miembros de la UE, es la de que pueda fijarse por la propia Unión Europea un impuesto sobre los ingresos brutos de modo homogéneo en todo el territorio comunitario y como recurso propio, que conferiría seguridad a operadores y jugadores, cuya información facilitaría la imposición directa en cada Estado miembro, y por otro lado cabría la sujeción y no exención en el IVA, permitiendo a los organizadores deducir el IVA soportado.

---

los servicios así suministrados en la Comunidad», y que la Ley del IVA recoge en los arts. 163 bis y siguientes.

Capítulo 5

Aspectos penales del juego virtual

MANUEL MARCHENA GÓMEZ
Magistrado del Tribunal Supremo (Sala 2ª)

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN Y PRESENTACIÓN. 2. LOS ASPECTOS PENALES DEL JUEGO VIRTUAL. 3. SITUACIÓN JURÍDICA ACTUAL: FALTA DE REGULACIÓN, DE PROPUESTAS Y DE LEYES.

1. INTRODUCCIÓN Y PRESENTACIÓN[1]

En la Fundación Codere uno de nuestros objetivos es poner en valor y dar relieve al análisis económico del juego. Esta intención recoge puntos de vista diferentes: las nuevas tecnologías, el empleo que genera el sector, cuestiones fiscales y administrativas, en fin, lo que conocemos como marco de la política pública del juego de azar. Y en ese sentido, por ejemplo, se ha presentado una enmienda al art. 1 del proyecto de Ley que pretende poner de manifiesto que la regulación que suele hacer este sector tiene mucho que ver, además de con otras muchas cuestiones, con su relevancia económica. Es esta una de las aspiraciones de la Fundación Codere y en la misma dirección va también orientada la inminente publicación de una obra sobre el contrato de apuestas[2] (por lo tanto una visión civilista, del juego y del derecho del juego) y también el libro sobre Juego *on line*[3] que deseamos que su publicación coincida con la aprobación por las Cortes Generales del proyecto de Ley de Regulación del Juego.

1. Introducción y presentación del conferenciante realizada por Rafael Catalá, miembro del Patronato de la Fundación Codere. (Nota de los eds.).
2. López Maza, S., *El contrato de juego y apuesta en el ámbito civil,* Pamplona, Aranzadi, 2011. (Nota de los eds.).
3. Palomar Olmeda, A. (Dir.) y otros autores, *El Juego On Line,* Pamplona, Aranzadi, 2011. (Nota de los eds.).

Lo cierto es que ese es el enfoque multidisciplinar que pretendemos abordar y en el que necesariamente debemos incluir el derecho penal, por cuanto que desde los orígenes de la regulación del juego en España han acompañado al marco jurídico del sector las visiones asociadas con el derecho penal identificadas tanto con el origen de la actividad[4] como con la concreta situación en el año 1977 (cuando se despenaliza), así como con el hecho de que se trate una actividad con una parte de ella desarrollada en régimen de monopolio por las administraciones públicas y protegida excepcionalmente por el derecho. Los que han tenido la oportunidad de leer ya el proyecto de Ley de Regulación del Juego reconocerán en su exposición de motivos la cita de cuáles son los títulos por los cuales se interviene en este sector, que tienen que ver con la garantía del orden público y la prevención del fraude. Sin embargo, junto a ese enfoque, que parece que justifica legítima la intervención pública en esta materia, el proyecto prevé la derogación de la tipología penal que actualmente existe dada la derogación de las normas sobre juego contenidas en la Ley de Prevención del Contrabando. Por lo tanto, da la sensación que se estuviese eliminando la sanción penal para el desarrollo de estas actividades. Es cierto que entre las enmiendas de los grupos parlamentarios hay varias de ellas dirigidas al mantenimiento de esta norma de reproche penal para aquellos que realizan actividades sin licencia para ello, siendo cierto –como se recoge en otro capítulo– que el modelo de sanción administrativa que establece el proyecto tiene sistemas intensivos de prohibición a los medios de comunicación, a las entidades financieras y a los prestadores de servicios de la información, que es sin duda relevante. Sin embargo, todavía somos algunos los que pensamos que la sanción penal refuerza ese reproche.

En particular hay dos enmiendas presentadas, por grupos parlamentarios tan distintos, como el Partido Popular y el Bloque Nacionalista Galego y que van en la misma dirección: mantener en vigor la referencia a la Ley de Prevención del Contrabando y la asociación con blanqueo de este tipo de actividades. Por otra parte, como ha expuesto con detalle Rafael ANDRÉS, tanto en Francia como en Italia, la sanción penal de las actividades ilícitas en este sector está en vigor: buscamos habitualmente referencias de derecho comparado para justificar y legitimar la sanción que aquí está muy claramente marcada. Por esto, nos

4. Véase ROMERO RODRÍGUEZ, J. R.: «La normativa de los juegos de azar. Derecho interno y referencias a normativa de la Unión Europea», págs. 125-153, en *El Juego de Azar y la Sociedad Española*, CASES MÉNDEZ, J. I. (Coord.), Madrid, Codere, 2007. (Nota de los eds.).

parece que el enfoque desde el ámbito de la exuberancia también aporta sin duda a nuestro sector y por eso, la ponencia de Manuel MARCHENA para su dictado. Simplemente quería poner en manifiesto la calidad jurídica del ponente, el rigor analítico y la creatividad con la que suele abordar las diversas cuestiones que le son planteadas –como podrán comprobar– y que tras el tiempo que lleva en la Sala Segunda del Tribunal Supremo empieza a ser autor de algunas de las piezas más relevantes en asuntos absolutamente complejos como son los que suelen estar residenciados en esa sede judicial. Le quiero agradecer personalmente el que haya aceptado acercarse a un sector singular que no suele estar en el radar de los profesionales del derecho penal y gracias a su disponibilidad tenemos la oportunidad y la fortuna de contar hoy con su reflexión en torno al juego y al derecho penal. Manuel MARCHENA es Licenciado en Derecho, con premio extraordinario de fin de carrera, también Doctor en Derecho y miembro de la carrera fiscal desde hace ya algunos años donde ha desempeñado destinos relevantes como fiscal del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, Fiscal jefe de la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado y Fiscal también en el Tribunal Supremo. Como fruto de esa carrera ha alcanzado un nivel superior que es la de ser en la actualidad Magistrado de la Sala Segunda del Tribunal Supremo. Además de su actividad profesional asociada con la Magistratura y la Fiscalía, también desempeña actividades académicas desde hace unos años en la Universidad Autónoma de Madrid donde es Profesor de Derecho Procesal, además de interviniente en diversas actividades de Máster Jurídicos asociados con la Facultad de Derecho de ICADE. También es autor de numerosos libros y artículos algunos de los cuales han merecido reconocimiento como fue la Vigésima Edición del Premio La Ley, que valora investigaciones novedosas, y que en su caso estuvo asociado con las implicaciones jurídico penales del correo electrónico, reconociendo que su aportación fue tremendamente innovadora.

2. LOS ASPECTOS PENALES DEL JUEGO VIRTUAL

Quiero agradecer a la Fundación Codere su amabilísima invitación a estas jornadas y por supuesto también a ustedes su presencia, su paciencia y su atención en estas horas de la mañana que ya invitan al legítimo ejercicio del derecho de deserción para empezar a disfrutar el fin de semana. El capítulo de agradecimientos estaría incompleto si no me refiriera claro es, a mi amigo Rafael Catalá al cual conocí cuando era Secretario de Estado de Justicia, y no sé si lo que compartíamos era

parcela funcional o «andamio» pero juntos tuvimos que poner en común –en la época en la que yo estaba en la Jefatura de la Fiscalía General del Estado– muchos proyectos, algunos incluso de reforma legislativa de gran alcance y otros de gestión en el ámbito de la administración de justicia. Es mi amigo y a él quiero agradecerle también las cariñosas palabras de presentación.

He contado en más de una ocasión pero lo vuelvo a repetir ahora: tenía un profesor hace mucho tiempo que siempre me decía que cuando se da una charla de estas características la clave del éxito es mantener un todo que permita que los que están despiertos no se duerman pero también que los que ya están dormidos no se despierten, con lo cual les aseguro que me voy a centrar en un compromiso de brevedad. Ya saben que la Constitución prohíbe los tratos inhumanos y degradantes y creo que cualquier intervención que vaya más allá de 40 minutos autoriza y hace legítimo el murmullo de desaprobación, por lo que, los primeros murmullos serán interpretados por mí como una invitación a poner término a mi charla. También saben que en la distribución de ponencias me ha tocado hablar de los aspectos penales del juego virtual, y lo primero que podría plantearse claramente un observador ajeno a este tipo de debates es: «Ah bueno, pero ¿el juego virtual tiene aspectos penales?» ¿Quién lo diría? Y a continuación podríamos preguntarnos y plantearnos: ¿La práctica clandestina no autorizada del juego conlleva algún tipo de responsabilidad penal? Y esta pregunta yo creo que no es frívola, es una pregunta que se basa en una percepción extraña de lo que es la realidad en nuestro sistema penal, estaría muy justificada incluso desde la posición de algunos juristas. Si ustedes echan un vistazo a las memorias de la Fiscalía General del Estado que son especialmente recomendables, sobre todo los anexos estadísticos, cuando alguien trata de bucear en esas cifras terminológicas se puede llegar a la sorpresa de que allí hay capítulos relacionados con los robos, defraudaciones, falsedades, etcétera, pero, sin embargo no existe nada relacionado con el juego. Sí hubo una época histórica en la cual si existía un capítulo estadístico que se titulaba: «Diligencias Previas incoadas en relación con los juegos ilícitos». Ya no existe, de tal manera que ni siquiera existe la referencia al juego como una categoría sustantiva desde el punto de vista criminológico. Deberíamos acudir a la categoría de contrabando. Pero incluso también ahí, en ese capítulo de contrabando, no existe una parcela específica que se refiera al juego.

Si pensamos que las memorias de la Fiscalía General del Estado no aportan nada desde este punto de vista, voy a ver qué es lo que dice

cualquier base de datos donde se recojan las últimas sentencias de los distintos órganos jurisdiccionales. Si «pinchamos» –y yo lo he hecho hace un par de días en sentencias de Provinciales– si escribimos «juego» no encontramos nada, si ponemos «contrabando» si aparecen algunas. Observarían ustedes que no ha habido muchas, hay una actividad bastante apreciable entre los años 2005 y 2006, y ahí se para y la última relacionada con el juego es una sentencia de la Audiencia Provincial de Oviedo, de 31 de julio de 2009. Fíjense en la fecha: se ve que al magistrado le planteó muchas dudas el régimen jurídico penal del juego y lo dejó para el día antes de marcharse de vacaciones. En esa sentencia lo que hace es desestimar la apelación que entabla el condenado por un juzgado de lo penal y confirmar la vigencia de un régimen prohibitivo en relación con la práctica de juego clandestino y, en definitiva, confirmar esa sentencia condenatoria.

En el ámbito del Tribunal Supremo existe también una sentencia, de junio del año 2007, cuya ponencia es de José Manuel Maza, excelente magistrado que curiosamente redacta la ponencia y formula un voto particular que no está relacionado con lo que son las dudas sobre la vigencia jurídica de ese régimen de incriminación del juego. Esto es lo que tenemos desde el punto de vista jurisdiccional, es decir, hay una especie de parón en la persecución penal del juego. Lo primero que tenemos que plantearnos es si ese parón está o no justificado. Les anticipo mi criterio: creo que hoy en día nadie puede sostener la idea del que el tratamiento penal no existe, porque indudablemente hay una actividad penalizada que es la práctica clandestina de un juego no autorizado. Veremos ahora los problemas que ha habido, desde el punto de vista jurídico, para afirmar la tipicidad de estos delitos, pero si ustedes me preguntan diría además que el juego debe seguir incriminado, es decir, que el tratamiento penal del juego no debe pasar a la historia ni siquiera como consecuencia de estos vientos de reforma que soplan en relación con el sector.

Partamos de una base: estoy absolutamente convencido que cualquier jurista a la hora de abordar lo que es el Derecho Penal tiene que hacer suyos principios como la intervención mínima, el carácter fragmentario del Derecho Penal, la idea de que el Derecho Penal es carácter de *ultima ratio,* sólo debe intervenir cuando ya han fracasado los demás regímenes sancionadores como el Derecho Administrativo. La afirmación que yo acabo de hacer relativa a que el juego no autorizado debería ser constitutivo de un ilícito penal es una afirmación que está plenamente conectada a estos principios, es decir, la idea de que en torno al

juego ilícito, no autorizado y no controlado, convergen bienes jurídicos del máximo rango axiológico, es algo que no necesita ser especialmente razonado. Es cierto que el primero de ellos se hace muy visible, es el interés financiero del Estado, esto se ha dicho por muchos, pero fíjense que no solamente es el problema de los intereses financieros del Estado lo que justifica la incriminación de numerosísimas figuras delictivas. Fíjense en que existen estudios que hablan de cómo las quiebras en el sistema de persecución del juego ilícito son el *caldo de cultivo* que genera una atmósfera que lo que hace es, precisamente, propiciar toda una serie de figuras delictivas tales como el blanqueo de capitales, la defraudación tributaria y los tratamientos de deficiencias del sistema, incluso se habla también de la posibilidad de graves atentados a lo que constituye el régimen jurídico de la protección de datos o la introducción de «troyanos» en los software que son necesarios para jugar *on line.* Todo este tipo de bienes jurídicos pueden quedar afectados como consecuencia de esta actividad no controlada.

Si me preguntaran: ¿la incriminación del juego es obligada a la vista de los bienes jurídicos que están convergiendo sobre esta materia? Respondería que sí. No estaríamos defendiendo ni mucho menos la punición de una conducta puramente simbólica o testimonial ligada a la necesidad de mandar mensajes sin imperativos no justificados a la sociedad. Efectivamente hay razones que justifican la incriminación del juego y por supuesto todo lo que estoy afirmando es extensible al juego *on line.* Anteriormente el profesor Germán ORÓN ha indicado algo tan elemental como que entre el juego *on line* y lo que es el juego convencional por llamarlo de algún modo, y respecto a los principios de la punición, no debería existir ninguna diferencia. Si existiera es una diferencia puramente metodológica aunque quizá en una futura e hipotética tipicidad convendría hacer algún matiz para que la acción típica cogiera ese «aire» que da esa posibilidad de la comisión de éstas en el ámbito de internet. Algo similar a lo que sucede con la estafa informática, que participa de todas las reglas generales de la estafa común, lo que ocurre es que se utiliza la referencia al artificio engañoso, al artificio informático. Pero es que incluso en esta idea que quiero transmitirles de que sostener la posibilidad de mantener la incriminación del juego es sostener algo completamente acorde con los principios que están en la médula del derecho penal, es algo también que se deriva de un examen de nuestro código. Ustedes tienen que pensar que el Código Penal en el artículo 361 castiga la actividad relacionada con el deporte, el «dopping», fíjense como el legislador español no tiene ningún problema a la hora de san-

cionar con una pena privativa de libertad de hasta dos años aquel que quebranta el juego limpio en el deporte. El juego limpio en el deporte se ha convertido en un valor que ha justificado recientemente redadas, en definitiva persecuciones penales que se han extendido durante más de dos años. Recientemente en España, a partir del 23 de diciembre de 2010, sobornar a un árbitro en una competición deportiva está castigado con una pena de hasta cuatro años de cárcel. Pero no solamente hay esto. Ahora el artículo 333 del Código Penal entre los delitos relacionados con la flora y la fauna castiga la introducción de flores no autóctonas de tal manera que puedan provocar una ruptura del equilibrio biológico y lo castiga también con pena de hasta dos años.

Por tanto, a la vista de estos criterios de política criminal, sostener que lo que está relacionado con actividades que pueden fomentar delitos tan graves –como los que acabo de indicar– no son merecedores de un reproche penal desde la perspectiva del principio de intervención mínima indudablemente no tiene mucho sentido. Deberíamos plantearnos a qué obedece el que no exista una verdadera conciencia de antijuricidad en relación con el juego clandestino. Tenemos que hacer referencia a dos grandes problemas: el primero es de tipicidad, y el segundo es de perseguibilidad y más si nos referimos al juego *on line.*

Respecto al problema de tipicidad, ¿por qué no existe esa conciencia de antijuricidad? Por una razón muy sencilla: la tipicidad en el delito de juego es una tipicidad extravagante o pintoresca pero efectivamente es una tipicidad extraordinaria. Si acudimos al Código Penal o compramos cualquier texto legislativo para ver cómo están regulados los aspectos penales del juego y examinamos el índice, no vamos a encontrar absolutamente nada porque no está ahí, ya que existe una ley especial. Aunque la tendencia en el Derecho Penal es contraria al mantenimiento de leyes especiales y el deseo es de incorporar al derecho codificado lo que constituyen las figuras delictivas más relevantes con la finalidad de mandar un mensaje claramente incriminatorio a todo aquel que infringe las conductas que en ese texto –el Código Penal– están asociadas a una pena. ¿En qué ley habría que «bucear» para encontrar algo relacionado con el juego? Pues en la Ley de Contrabando de 12 de diciembre de 1995. Pero fíjense: si ustedes se compran un manual o un texto donde se recojan las leyes penales especiales, se encontrarán también que dentro del delito de contrabando no se menciona la palabra juego. ¿Dónde está el delito? ¿Cómo lo debo buscar? Pues tiene que ir usted a una Ley de Presupuestos Generales del Estado, 42/2006, que en la medida que la ley de contrabando considera delito a partir de una determinada

cuantía, establece que todas las operaciones relacionadas con los soportes materiales para la práctica de juegos de azar, apuestas, etcétera, se consideran géneros prohibidos, y la Ley de Presupuestos Generales del Estado define entre los elementos prohibidos estos soportes relacionados con el juego, utilizando la metodología remisoria. Ahí emerge el tipo penal relacionado con la práctica de juegos clandestinos. Fíjense en el largo camino que ha tenido que recorrer un jurista para encontrar el tipo penal en el que se castiga la práctica de los juegos no autorizados. Pero ¿la Ley de Contrabando no fue declarada precisamente contraria a una Resolución de la Ley de Justicia de la Comunidad Europea, a los principios de libertad, de mercancías, etcétera? Pues efectivamente es así, lo que sucede es que este precepto ha servido de referencia típica para la incriminación de estos delitos. No es extraño que con este régimen jurídico muchas Audiencias Provinciales se hayan negado incluso a aplicarlo y han dictado sentencias absolutorias al entender que esta forma de incriminar los delitos relacionados con la práctica de juego clandestino es contraria al principio de tasatividad y de seguridad jurídica. El ciudadano tiene que saber con un mensaje muy nítido: *el que matare será castigado, el que tomare las cosas ajenas con fuerza,* etcétera. Pero el delito de juego ilícito ¿en qué consiste? ¿Cómo lo puedo yo ver? Ha habido numerosas sentencias que han negado la aplicación de este régimen remisorio para resucitar la figura penal del juego ilícito, hasta el punto también de que dio lugar a una sentencia del Tribunal Constitucional (TC), la sentencia 34/2005, en la que se despejaron todas las incógnitas. El TC mantuvo que el régimen no es el ideal pero la técnica de la ley penal en blanco, máxime en este tipo de incriminación y en esta clase de actividades, es perfectamente válida y acorde con los mandatos o los principios derivados de nuestro sistema constitucional. Y a partir de ahí, ya nadie puede cuestionar que España tiene un régimen penal que abarca la práctica de juegos clandestinos.

Debemos fijarnos en lo llamativo del tema que incluso con esta sentencia todavía no se percibía una tendencia a la persecución penal de estas figuras, hasta el punto de que la Fiscalía General del Estado tuvo que promulgar la Circular 3/2005 en la que advertía a todos los fiscales que esa figura existía y que, en cualquier caso, la organización de rifas ilegales ajenas a la autorización que concede el Estado, era constitutiva de delito. Solamente eso se les decía a los fiscales, los cuales han de actuar conforme al principio de dependencia jerárquica. Exponía que en los casos más graves deberían promover la persecución de estas figuras delictivas ante la Audiencia Nacional. Con la intención, además, de aco-

modar la persecución de lo ilícito a lo que son las reglas de competencia, también se debía otorgar el rango criminológico a algunas de estas actividades delictivas que eran denunciadas a diario y de forma infructuosa ante los tribunales de justicia. Este es el sistema penal que tenemos, manifiestamente mejorable.

¿Cómo habría que mejorarlo? El problema que se me plantea es que siento cierto estremecimiento cuando alguien promueve una reforma del Código Penal. Nuestro Código Penal esta maltrecho desde el año 1995: ha sido modificado veinticinco veces. Esto es absolutamente inédito en cualquier país europeo, pero no solamente ha sido modificado veinticinco veces sino que habiendo entrado en vigor el 23 de diciembre del año 2010, en este mismo año de 2011 la Ley 3/2011, de 28 de enero, que modifica la Ley del Régimen Electoral General, a través de su Disposición Segunda vuelve a modificar el Código Penal que entró en vigor prácticamente cuatro semanas antes. Lo camufla con una corrección de errores pero no es tal, porque se trata de una reforma de conceptos, y por supuesto, de algunas tipicidades. Pero no acaba aquí. Recientemente el Consejo General del Poder Judicial y cuando digo recientemente, hablo de dos semanas, por unanimidad aprobó una moción con el fin del instar al gobierno para una reforma del Código Penal a fin de adecuar los nuevos preceptos a una lucha más eficaz en materia de violencia de género y violencia doméstica. Con lo cual, quiero manifestar desde esta tribuna que si además hay que modificar el Código Penal para hacer una tipicidad más acorde con las exigencias del principio de seguridad jurídica en materia de juego me da hasta recato, pudor y un poco de vergüenza. Pero lo que sí es cierto es que esa tipicidad debería incorporarse, por la vía de una incriminación más clara, a los aspectos relacionados con una parte especial del Código Penal.

Cuando se aprueba el Código Penal de 1995 existe mucha legislación especial, por ejemplo en materia de caza que fue incorporada a ese código con absoluta naturalidad y como lo exigían razones metodológicas de primer orden. Pero en definitiva, se modifique o no se modifique, de alguna forma hay que tener clara la idea de que estamos ante una conducta que es constitutiva de delito y es una conducta que, como tal, debe ser perseguida por los tribunales. Sin embargo, ¿cuál es el problema? Es un problema de tipicidad, pero también es un problema de perseguibilidad y cuando hablo de éste ya no me estoy refiriendo a esta falta de conciencia sobre la necesidad de poner término a un foco delictivo relacionado con prácticas clandestinas o no autorizadas del juego convencional *on line* sino que me estoy refiriendo a las dificultades para

la persecución del juego *on line,* persecución penal cuando esté justificada así como, en general, de todo delito cometido a través de internet.

3. SITUACIÓN JURÍDICA ACTUAL: FALTA DE REGULACIÓN, DE PROPUESTAS Y DE LEYES

¿Por qué internet es un espacio de libertad pero también se está convirtiendo en un espacio de impunidad? En mi opinión la razón que explica esta dificultad para la perseguibilidad de los delitos cometidos por internet es muy sencilla: los juristas estamos todavía con la «sacudida conceptual» que ha provocado que nos hayan destrozado algunas de las categorías que nos proporcionan seguridad analítica en materia penal, ¿Por qué? Todos sabemos que en el ámbito del derecho penal el principio de territorialidad fija fronteras y que salvo determinados delitos sometidos a una persecución de carácter universal el ámbito territorial es el definido por la capacidad de ejercicio de la función jurisdiccional que es manifestación de la soberanía en cada Estado. Esta idea es una idea elemental. Sin embargo ¿dónde se cometió el delito? es la primera pregunta que se hace cualquier juez cuando le llega un atestado de la guardia civil, de la policía o sencillamente alguien quiere hacer una denuncia o querella; antes se decía: *en la zona fronteriza entre Cuenca y Valencia.* El problema está en que internet es la negación de la territorialidad. Internet si por algo se define es precisamente porque no tiene territorio, esto es, porque no tiene fronteras. El delito en internet *zigzaguea,* el delito sigue unas rutas que permiten en la mayoría de las ocasiones asegurar la impunidad. Entonces, si con carácter general es difícil perseguir el delito en internet, ¿qué podemos decir ahora de la persecución de un delito relacionado con el juego o la práctica clandestina de juegos *on line* cuándo estamos precisamente en un entorno digital donde las dificultades son todas? ¿Cómo se enjuician y cómo se investigan los delitos cometidos por internet?.

Al respecto ha habido numerosas propuestas, algunas de ellas resultan insólitas o absolutamente originales. Hay quien sostiene que la única manera de perseguir de forma adecuada los delitos por internet es creando los magistrados y tribunales virtuales. Los magistrados estarían por encima de cualquier jurisdicción, esto que parece una osadía, en el ámbito de arbitraje internacional e incluso en la adjudicación de nombres de dominio ha funcionado de una forma relativamente aceptable. Esta propuesta proviene del derecho anglosajón: en Estados Unidos, autores de mucha solvencia están transmitiendo la idea de que mientras

los tribunales estén asociados a la idea de territorialidad estamos perdidos en la lucha, no solamente contra el juego *on line* delictivo sino contra la inmensa mayoría de los delitos cometidos a través de internet.

La figura del magistrado virtual es perfecta pero mientras no exista el guardia civil virtual o el policía virtual y la cárcel virtual, o el embargo virtual, la posibilidad de ejecución de sentencias virtuales evidentemente podría conducirnos a un derecho penal puramente simbólico. Se ha dicho –y esto lo han proclamado procesalistas del máximo nivel académico– que hay que convencerse de que la persecución de delitos cometidos a través de internet exige la creación de tribunales internacionales. Pienso que esto no resuelve el problema: el tribunal internacional no debe crearse en atención a la metodología ejecutoria, es decir, a que el delito se cometa o no a través de internet sino, fundamentalmente, atendiendo a la categoría del bien jurídico implicado. Podemos entender que un delito de genocidio u otros delitos como la prostitución, corrupción de menores, torturas, etcétera, si pueden ser enjuiciados por tribunales internacionales, pero claramente la dificultad fundamental está en imaginar que unas injurias en un foro tendrían que ser objeto de una querella en un tribunal internacional. No tiene mucho sentido.

En consecuencia, hasta que alguien acierte con la fórmula, ¿qué podemos hacer? Creo que tendríamos primero que sacarle todo el juego que ofrece (que el Tribunal Supremo ha proclamado en varias ocasiones) el principio de ubicuidad. Es decir, el delito se entiende cometido en el lugar donde se verifica la acción, en el lugar donde se produce el resultado o incluso en el lugar donde se desarrollan cualquiera de los elementos del tipo objetivo. Es decir, si la actividad clandestina se realiza desde aquí, el delito se comete aquí, con independencia de que el servidor esté en Filipinas. La idea también es que, como se señala en algunos de los trabajos realizados, debe tenerse muy claro algo que muchas veces se olvida y es la irrelevancia jurídica de las rutas telemáticas de tránsito. Es decir, cabe imaginarse que el servidor está en Filipinas, de ahí se redirecciona a Canadá, de Canadá va a Australia, de Australia a Torrejón de Ardoz y de Torrejón de Ardoz vuelve a Brasil. Esto es irrelevante desde el punto de vista de la comisión del delito, no hace falta seguir la ruta telemática para saber donde se ha cometido. Si alguno de los elementos del tipo objetivo se comete en territorio español indudablemente este delito tendría que ser perseguido en España. También hay otro principio que está recogido en el Convenio sobre el Cibercrimen del Consejo de Europa que se firmó en Budapest en el año 2001, que introduce un precepto que también ofrece muchas posibilidades y es en

los casos de conflictos jurisdiccionales optar por el llamado principio de jurisdicción más adecuada. ¿Cuál es la jurisdicción que debe hacerse cargo de la incriminación? Pues mire usted la más adecuada: si el ciudadano que regenta la página web está aquí, pues aquí; si la actividad clandestina se ha desarrollado allí, pues allí. El problema está en que esta jurisdicción del crimen es del año 2001 y su proceso de ratificación ha sido lentísimo; España lo ratificó el año 2010 y claramente esto plantea serios problemas de obsolescencia jurídica, porque diez años en el mundo telemático es casi un siglo y algunas fórmulas que se sugieren en ese acuerdo han perdido verdadera vigencia.

Algo está cambiando en internet; algunas de las afirmaciones que se pueden hacer en esta materia pueden no gustar pero creo que tiene razón Lawrence Lessig profesor de Derecho Constitucional en los Estados Unidos y que ha escrito una monografía que creo es la que mejor explica –por lo menos la que mejor intenta solucionar– la problemática de la persecución de delitos en internet, que se llama «El Código 2.0» (2009)[5] e indica que internet está *condenado a muerte* si no cambia su propia arquitectura digital. Esa arquitectura digital debería ir llevándonos a una transformación desde la cultura del anonimato a una cultura de la identificación digital que actúe como presupuesto legitimante del ejercicio de determinadas actividades. Este código de identificación digital no debería ser exigido en todas las fronteras o en todos los aspectos de la realidad ligada a internet pero sí en la práctica de determinadas actividades de tal manera que correspondería a una clandestinidad perseguible simplemente por no ser identificable la persona que está detrás de esa actividad o el responsable de esa web. Podría introducir una idea novedosa que por supuesto estoy convencido que provocará el rechazo de buena parte de los usuarios de internet como ese espacio de libertad –yo me sumo a esta idea– pero creo que esta idea no es incompatible con algunas fórmulas de control en las que el ejercicio de determinadas actividades requiera ese presupuesto habilitado. De lo contrario estaremos ante una situación en la que también se ha afirmado que internet puede morir de éxito. Puede que lleguemos a una situación en la que todos los instrumentos jurídicos que tenemos para resolver las dudas que nos asaltan, poco a poco, puedan ser suficientes.

5. *El Código 2.0* es una actualización del libro del abogado y catedrático de derecho Lawrence Lessig *El código y otras leyes del ciberespacio* publicado en 2006. El libro actualiza los contenidos desarrollados en este último sobre el derecho en Internet, aboga por conseguirlos mediante el uso masivo de software libre, material Creative Commons y mediante la liberación al dominio público de todo material protegido por derechos de autor lo antes posible. (Nota de los eds.).

Termino simplemente indicando que algunas de las dificultades en la perspectiva de la persecución de estos delitos se plantean porque –antes hablaba de la territorialidad– estamos intentando explicar las legislaciones jurídicas de internet con legislaciones que fueron construidas en el primer escalón de constitucionalismo liberal y que tienen que ser moduladas, probablemente también enriquecidas, para ser entendidas de manera distinta. Ahora me estoy refiriendo a la intimidad. Es cierto que la intimidad ha evolucionado, es más amplia la privacidad que sólo en el ámbito de la protección de datos, pero intentar explicar todas las dificultades procesales de la persecución de los delitos *on line* a través de la categoría de la intimidad resuelve muy pocos problemas, es más, se está produciendo un concepto generacional de intimidad que nos obliga a enriquecer el sustrato, el contenido material de este derecho y adaptarlo a la propia realidad de internet. En alguna ocasión he dicho que generacionalmente hay una juventud que entiende la intimidad de una manera distinta a como la hemos entendido nosotros. Es más, estoy en condiciones de afirmar que la intimidad por algunos se entiende de una manera muy distinta: la generación actual participa de la idea de exhibicionismo que a nosotros nos resulta absolutamente rechazable; y fíjense en la paradoja que representa que un Estado, o que una Comunidad Autónoma, tenga que recordar a los jóvenes que no ofrezcan datos en internet. Estamos hablando del Estado sobre el que nos avisaban que era ese *ojo que todo lo controlaba.* Pues ese ojo que todo lo controla ahora financia campañas publicitarias diciendo: *Por favor, ciudadano joven no des tus datos en internet.* En ocasiones he vivido esto en mi propia familia; recuerdo haber ido de viaje con mis hijos y escucharle a mi hijo esta frase: «Estoy deseando llegar a casa para poner las fotos en el Tuenti.». «Pero ¿y a quién le importa dónde has estado?», «Bueno, pues a mis amigos». Entonces esta idea de que hay una generación que entiende la intimidad de forma distinta debería ser tratada por constitucionalistas y procesalistas, y por supuesto todo lo relacionado con los datos electrónicos de las comunicaciones, pero cualquier parecido entre lo que tuvimos que manejar para la solución de los problemas jurídicos en el ámbito procesal entendidos en su sentido más histórico, más convencional y los desafíos dogmáticos de la realidad actual es pura coincidencia.

Capítulo 6

Clausura

PABLO OÑATE RUBALCABA
Catedrático de Ciencia Política y de la Administración
Universidad de Valencia

MARIA DOLORES BEATO BLANCO
Secretaria General de Hacienda
Ministerio de Economía y Hacienda

Corresponde proceder al acto de clausura de las jornadas y, por mi parte, voy a ser muy breve, porque como he dicho en repetidas ocasiones creo que lo interesante es que hablen otras de las personas que ocupan esta mesa. Mi función es sencillamente dar las gracias a todos aquellos que han intervenido tanto a ponentes como a los miembros del público que han tenido a bien compartir las opiniones que ha generado esta reflexión y debate que era el objetivo de las jornadas y trasladarlas a la sociedad y a los respectivos responsables políticos.

En mi intervención en la inauguración comenzaba hablando de las políticas públicas como procesos de adopción y de implementación de decisiones. Procesos en sentido literal, es decir, acciones prolongadas en el tiempo que significan distintas fases y procesos necesariamente al mismo tiempo, en tanto que políticas públicas o intervenciones públicas, y en tanto que política, con procesos por definición inacabados y, por supuesto, siempre mejorables. Procesos en los que en la línea de lo que hoy en día se entiende, por lo menos desde el punto de vista de los académicos, los politólogos, como gobernanza, que no es más que una nueva forma de hacer política, basada más en la horizontalidad que en la verticalidad a la hora de adoptar y de implementar esa decisiones. Políticas públicas como procesos que implican –o deben implicar– necesariamente cooperación y colaboración –sinergias– a la hora de decidir y de implementar esas decisiones.

Por supuesto, en tanto que política, siempre procesos conflictivos puesto que vivimos en sociedades plurales y libres en donde concurren diferentes intereses. Desde luego, el objetivo será tratar de armonizar o tratar de satisfacer la mayor parte de esos intereses siempre con ese carácter abierto.

Las jornadas creo que han sido fructíferas y satisfactorias en ese sentido. Creo que se han hecho aportaciones relevantes tanto desde la mesa como desde la audiencia e intentaremos que esas aportaciones signifiquen una mejora del texto de este proyecto que en la actualidad está debatiéndose en las Cortes Generales.

No me queda más que agradecer, de nuevo, lo reitero, a los ponentes por su magnífica aportación, a quienes han intervenido desde el público, a la Fundación Codere por la organización y desde luego, felicitarle, por la oportuna celebración de estas jornadas y, en concreto, me gustaría citar en este caso, además de a la Fundación por supuesto en la figura de su Presidente, a Germán Gusano –Director de la Fundación Codere y Secretario Académico de las jornadas– que ha sido quien, realmente, se ha ocupado de la logística y de cuadrar todo, que no ha sido poco, y quién ha conseguido que estas jornadas hayan funcionado creo que con general satisfacción de todos. Y sin más, agradezco a la Secretaria General de Hacienda su participación en la clausura de estas jornadas.

6. CLAUSURA

MARÍA DOLORES BEATO BLANCO
Secretaria General de Hacienda
Ministerio de Economía y Hacienda

En primer lugar, como no podía ser menos, quiero empezar agradeciendo a los organizadores de estas jornadas la posibilidad que me han dado de clausurarla. Estoy segura que en estos dos días habéis logrado, sobradamente, el objetivo propuesto que era posibilitar un escenario de reflexión sobre la realidad del juego en España. Esta es una realidad sobre la que existen distintos planteamientos y enfoques, pero yo creo que todos ellos tienen un punto en común sobre el que no hay ninguna discrepancia: el reconocimiento de la necesidad de establecer nuevos mecanismos de regulación que ofrezcan seguridad jurídica a los operadores y participantes en los diversos juegos, sin olvidar la imprescindible protección de los menores de edad o de aquellas personas que hubieran solicitado, voluntariamente, no participar en los mismos, así como la protección del orden público en la prevención de fenómenos como el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo.

Esta necesidad surge porque la legislación actualmente vigente relativa a las actividades del juego puede calificarse –y creo que en este punto de nuevo podemos coincidir todos– de dispersa y obsoleta ya que ignora la realidad del tiempo en que vivimos. El reconocimiento de esta necesidad ha tenido su reflejo en distintas iniciativas parlamentarias y el mandato al Gobierno, como el establecido en las varias veces citada, Disposición Adicional veinte de la Ley 56/2007 de Impulso a la Sociedad de la Información, pero esta iniciativa no solamente ha sido en el ámbito nacional, sino también en el ámbito europeo, por ejemplo, la Resolución del Parlamento Europeo de 10 de marzo de 2009 sobre la integridad de los juegos de azar también aconseja la regulación de la misma.

Asimismo una regulación actualizada del juego estatal ha sido ampliamente demandada por diversos colectivos, entre lo que destacan los operadores y las empresas que han desarrollado juegos por medios electrónicos, así como por los usuarios de este tipo de servicios que buscan la mayor protección posible a través de la intervención administrativa en el desarrollo de la actividad y en la exigencia a los operadores de una serie de principios y prácticas que garanticen la integridad y la seguridad del juego al tiempo que reduzcan los riesgos de daños potenciales prestando la debida atención a los grupos de riesgo.

Hay una cosa que es evidente: la ausencia de regulación no ha impedido que el juego distinto del presencial, es decir aquel que se desa-

rrolla fundamentalmente a través de los nuevos canales haya irrumpido con fuerza en el mercado compitiendo con el juego tradicional en condiciones claramente desequilibrantes para el juego tradicional ante el déficit normativo existente que creaba inseguridad jurídica para estas empresas y también ausencia de claridad en cuanto a sus obligaciones, lo que ha producido una importante pérdida recaudatoria para todas las Administraciones Públicas. Todo ello ha llevado a que el Estado y las Comunidades Autónomas hayan intentado buscar puntos de encuentro tanto en materia regulatoria como en materia fiscal al objeto de encontrar una normativa.

Las discusiones, con mayor o menor éxito, se han llevado de forma paralela en dos ámbitos: en el regulatorio en la Comisión Sectorial del Juego dependiente del Ministerio del Interior, y en el tributario en el seno de un grupo de trabajo de la Agencia dependiente del Consejo Superior.

Sí quiero dejar claro, que no ha habido una oposición entre el Estado y las Comunidades Autónomas, como si hubiera sido un enfrentamiento entre ambas administraciones. Las Comunidades Autónomas no han tenido tampoco una posición unitaria, al menos en el grupo de trabajo que conozco más de cerca, que es el grupo de trabajo de tributación sobre el juego del Consejo Superior, la Agencia. Las Comunidades Autónomas de régimen común, es decir las quince Comunidades Autónomas que no son ni el País Vasco ni Navarra, en ningún caso han planteado una posición común con respecto a lo que pudiera ser el proyecto de Ley del juego. Sin embargo –como he dicho anteriormente– sería un punto de coincidencia el reconocimiento de la necesidad de la regulación. Pues bien, en base a este reconocimiento de la necesidad de regulación el Consejo de Ministros del pasado 4 de febrero aprobó el proyecto de Ley que todos ustedes conocen y sobre el que han debatido en estas jornadas y que se encuentra actualmente en tramitación en el Congreso de los Diputados.

La Mesa de la Cámara acordó encomendar su aprobación con competencia legislativa plena y por el procedimiento de urgencia a la Comisión de Economía y Hacienda, habiendo finalizado el período de enmiendas el pasado día 21 de marzo. Se han presentado 268 enmiendas, que están siendo estudiadas por el Ministerio de Economía y Hacienda y por los servicios técnicos del mismo. El objetivo es que todas aquellas enmiendas que puedan incorporarse al proyecto y que consideremos que dan valor al mismo, sean incorporadas de esta forma.

El proyecto de ley regula los juegos de ámbito estatal y, en particu-

lar, las actividades de juego realizadas a través de los nuevos canales, partiendo o por lo menos así lo hemos creído en todo momento, del más absoluto respeto al marco competencial definido por la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Esto ha hecho preciso, a nuestro juicio, el diseño de procedimientos y mecanismos de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y dada la amplia presencia que hay en este foro de representantes de la Comunidades Autónomas quiero referirme a los procedimientos y mecanismos de coordinación que se encuentran recogidos en la Ley y que como todo lo humano, por supuesto, están sujetos a posibles mejoras.

A estos efectos, por un lado, se crea el Consejo de Política de Juego como órgano de coordinación y participación de las Comunidades Autónomas y el Estado en materia de juego, que entenderá entre otras materias, a mi juicio, las que pueden ser las fundamentales: la fijación de los principios de la normativa de los juegos, la fijación de los criterios para el otorgamiento de licencias, así como la coordinación de la normativa sobre medidas de protección a los menores y a las personas dependientes. El Consejo de Política de Juego será un órgano paritario entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Por otro lado, se establece en el proyecto de ley que las Comunidades Autónomas emitirán un informe preceptivo sobre las solicitudes de título habilitante que puedan afectar a su territorio, entendiéndose que la actividad de juego afecta a una Comunidad Autónoma cuando los operadores de juego tengan en la misma su residencia, su domicilio fiscal o en caso de no coincidir estos, el lugar en que efectivamente esté centralizada la gestión de sus negocios. Además, la instalación o la apertura de locales presenciales abiertos al público o que permita la participación en juegos, exigirá la autorización administrativa de la Comunidad Autónoma cuya legislación así lo requiera que, evidentemente, la otorgará de acuerdo con los criterios que tenga establecidos cada Comunidad Autónoma con respecto a lo que debe de ser la dimensión de la oferta de juego. Este principio, en el proyecto de ley que actualmente está publicado, tiene una excepción que son los establecimientos accesibles al público destinados a la venta de los juegos reservados a la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado y a la ONCE.

También en este marco de respeto absoluto a las competencias autonómicas se prevé que la aprobación de las órdenes ministeriales que establezcan nuevas modalidades de juego o la modificación de las existentes, requieren de la deliberación y el pronunciamiento previo de los órganos bilaterales autonómicos y estatales en los casos que así se pre-

vea en los respectivos Estatutos de Autonomía. Muchos de éstos, fundamentalmente, los que se han dado en llamar Estatutos de nueva generación, contienen esta disposición y como es obvio, la Ley del Juego tenía que recoger el respeto a esta norma establecida en ellos que tienen carácter de Ley Orgánica.

En otro orden de cosas, el proyecto de ley al regular el Impuesto sobre Actividades del Juego establece, por un lado, la posibilidad de que las Comunidades Autónomas, respecto de los sujetos pasivos con domicilio fiscal en su territorio, eleven los tipos del impuesto hasta un máximo del veinte por ciento (20%) de los tipos previstos. Incremento que se aplicará exclusivamente sobre los importes jugados por quienes tengan su domicilio fiscal en su territorio. Por otro lado, también y en este marco de relación Estado y Comunidades Autónomas, se establece que la recaudación del nuevo impuesto será cedida a las Comunidades Autónomas en lo que corresponde al juego por medio electrónicos, informáticos o telemáticos que corresponda a lo jugado por residentes en el respectivo territorio de la Comunidad Autónoma.

En tanto, no se produzca la modificación del sistema de financiación esta financiación tendrá en todo caso carácter adicional. En ningún caso supondrá una revisión del fondo de suficiencia, por lo tanto se trata de recursos adicionales, que se derivan del sistema de financiación acordado en el 2009.

Como excepción a lo anterior, corresponde exclusivamente al Estado lo recaudado por las apuestas mutuas deportivas o hípicas estatales. Esta reserva de la recaudación a favor del Estado tiene una finalidad muy concreta: dotar a la Administración General del Estado de los recursos financieros necesarios para asumir la obligación derivada de la actual distribución de la Apuestas Mutuas Deportivas del Estado y de la hípica, así como las que en el futuro pudieran corresponder como consecuencia del derecho de retorno al deporte. Actualmente un porcentaje que llega al 22% de la recaudación correspondiente a la apuestas se distribuye entre en las Diputaciones, o en su caso, las Comunidad Autónomas de ámbito uniprovincial y la Liga de Fútbol Profesional.

Por lo tanto, en ningún caso, se está quedando esta recaudación para la Administración General del Estado para financiar las necesidades de gasto globales de su presupuesto sino que, exclusivamente, viene a hacer frente a una serie de obligaciones preexistentes.

Entre las previsiones, también de cooperación entre el Estado y Comunidad Autónoma, cabe destacar igualmente que el proyecto de ley

prevé que las homologaciones y certificaciones validadas por los órganos competentes de la Comunidades Autónomas para la concesión de títulos habilitantes de ámbito autonómico surtirán efecto en los procedimientos para el otorgamiento de los títulos habilitantes previsto en el propio proyecto de ley en los términos que se recoja en la convocatorias para el otorgamiento de la licencia, o cuando así lo establezca la Comisión Nacional del Juego.

En este marco, que nosotros hemos creído de absoluto respeto a las competencias autonómicas, la Ley tiene cuatro grandes objetivos. Por un lado, regular la forma de acceso al ejercicio de la actividad de juego de ámbito estatal. En segundo lugar, establecer el marco competencial de los órganos encargados de la administración de juego, es decir, de su regulación y control. En tercer lugar, definir un régimen de infracciones y sanciones que garantice la efectividad del marco regulatorio ya que, por desgracia sin infracciones y sanciones, no existe marco regulatorio efectivo. Y en cuarto lugar, definir un régimen fiscal que resultara de aplicación en el ejercicio de la actividad.

Por lo que se refiere a la forma de acceso a la actividad, como regla general, el proyecto de ley abre el sector a la competencia en determinados supuestos. Por tanto en ningún caso, estos determinados supuestos se pueden entender que constituyen la regla general, se podrá limitar el número de operadores a los cuales se pueda adjudicar una licencia. Estos determinados supuestos deberán estar debidamente motivados en base a informes técnicos o que justifiquen la necesidad de mencionar la oferta y en razones de interés público que justifiquen la citada limitación. Además, esto tiene una excepción establecida en la disposición adicional primera del proyecto de ley, disposición que tiene pleno amparo en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) que es la reserva de actividad del juego de loterías designándose en la propia ley como operadores para la comercialización de estos juegos a la Agencia Estatal Loterías y Apuestas del Estado y a la ONCE. Excepcionalmente, también podrá autorizarse la gestión y comercialización de juegos de Loterías a entidades sin fines lucrativos –entidad benéfica o con finalidad benéfica– cuando tengan carácter esporádico.

En cuanto a los órganos encargados de la administración del juego ya me he referido anteriormente al Consejo de Política del Juego que, desde mi punto de vista, va a tener un papel fundamental como órgano de participación y coordinación de Comunidades Autónomas y Estado en esta materia. Respecto a la Comisión Nacional del Juego como órgano

colegiado con naturaleza de organismo regulador se le atribuyen todas las competencias necesarias para velar y asegurar la integridad, seguridad, fiabilidad y transparencia de las operaciones de juego, así como el cumplimiento de la normativa vigente y de las condiciones establecidas para su explotación. Hasta la efectiva constitución de la Comisión Nacional del Juego las competencias previstas para la misma serán ejercidas por la recientemente creada Dirección General de Ordenación del Juego que es el órgano del Ministerio de Economía y Hacienda al que se le han atribuido las competencias relacionadas con el ejercicio de la funciones reguladoras del mercado del juego que tenía anteriormente el ONLAE.

Quiero dejar bien claro que hasta este momento en el esquema tradicional del ONLAE, que no es un esquema tradicional de los últimos años sino que ha sido el esquema histórico del funcionamiento de la Loterías y Apuestas del Estado, la entidad pública Loterías y Apuestas del Estado tenía un *doble sombrero:* por un lado, era un operador de juego, pero por otro lado, era un organismo regulador. Pues bien, como consecuencia de todo esto, se ha producido la bifurcación pero, evidentemente, nosotros tenemos que seguir contando con las personas que estaban haciendo funciones reguladoras y, claro, que tenemos que seguir contando, y lo que está previsto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, en la disposición adicional cuarenta, era que se iba a producir la división entre la parte reguladora y la parte operadora de la entidad pública de Loterías y Apuestas del Estado y, evidentemente, las personas que tengan funciones reguladoras pasarían a la parte del Ministerio de Economía y Hacienda que con carácter transitorio, y hasta la efectiva constitución de la Comisión Nacional del Juego, realizará las funciones correspondientes.

Por último, en relación con el régimen sancionador el proyecto de ley contiene un régimen de infracciones y sanciones que hay que considerar riguroso pero que es el propio de una actividad intervenida y reglada, pudiendo llegar las infracciones muy graves a ser sancionadas con multas de hasta cincuenta millones de euros y además podrá imponerse la pérdida del título habilitante, la inhabilitación para realizar actividades de juego o la clausura de los medios por las que se presten servicios de la sociedad de la información que soporten la actividad del juego. El proyecto de ley, también contiene las reglas esenciales del procedimiento sancionador y prevé la posibilidad de actuar contra el juego no autorizado por medio del bloqueo de la actividad que puede realizarse a través de los medios electrónicos, considerándose ésta una de las medidas fundamentales.

En cuanto al régimen fiscal, se compone de dos tributos: por un lado, un impuesto que grava las operaciones de juego, así como las combinaciones aleatorias y, por otro lado, una tasa fiscal para financiar las funciones de la Comisión Nacional del Juego. Por lo que se refiere al impuesto, el hecho imponible estará constituido por la autorización, celebración u organización de juegos, rifas, concursos, apuestas y actividades de ámbito estatal, así como las combinaciones aleatorias que están, por otro lado, respecto al ámbito regulatorio, excluidas del proyecto de Ley. No estarán sujetos al impuesto los juegos de lotería, con independencia del operador, pero debe quedar claro que este supuesto de no sujeción se refiere, sólo y exclusivamente a los juegos de loterías, por lo que cualquier otra actividad de juegos desarrollada por los operadores designados para la comercialización de los juegos de loterías –en «román paladino» por ONLAE o por la ONCE– quedarán plenamente sujetos y no exentos al nuevo impuesto.

Es curioso, esto es una cosa que pensábamos que quedaba absolutamente claro en la ley, en cuanto que los supuestos de no sujeción en ningún caso se pueden interpretar de forma amplia, y lo único que excluía eran los juegos de lotería, pero en la tramitación parlamentaria hemos visto que se han producido varias enmiendas en este sentido que, evidentemente y sin que quepa la más mínima duda, serán aceptadas porque es desde el primer momento la voluntad de quienes hemos redactado el proyecto.

Si nos referimos a los criterios exigidos para la fijación del gravamen efectivo de la actividad, podemos distinguir tres grandes tipos de criterios. En primer lugar, por lo que se refiere a las apuestas mutuas y a las apuestas hípicas mutuas –como he dicho anteriormente sobre la recaudación de estos juegos– el operador ONLAE tenía establecidas determinadas obligaciones que van a ser asumidas por la Administración General del Estado; por ello se ha establecido como base del impuesto los ingresos brutos que eran la base de la obligación contraída y como tipo el 22% y el 15% que son lo que permitirán al ONLAE hacer frente a los compromisos financieros asumidos. En segundo lugar, estaban los juegos consolidados en el mercado tradicional presencial y las combinaciones aleatorias con fines publicitarios y promocionales para los que se ha optado por seguir el modelo vigente, en cuanto a la determinación de la base, situándose los tipos en la media de los actualmente vigentes en territorio español.

Después del uso que de su capacidad normativa, en relación con las tasas, han hecho las Comunidades Autónomas se ha sido perfectamente

consciente de los riesgos que cualquier otra opción podría tener después de tener conocimiento de las actuaciones de la Comisión Europea en relación con un posible trato discriminatorio de la legislación danesa por diferencia entre la legislación del juego presencial y el juego telemático.

Por último, para los nuevos juegos, se ha optado por un equilibrio entre la base imponible y los tipos de gravamen que creemos ajustados para comenzar a funcionar y que permitirá empezar a crear un mercado competitivo.

No quiero extenderme más en este breve repaso del contenido del proyecto de ley actualmente en tramitación parlamentaria. Las opiniones enfrentadas al proyecto de ley que se suscitan en algunos aspectos ponen de manifiesto lo que, con clarividencia, ya dijo la Comisión Nacional de la Competencia al informar el proyecto de ley.

La regulación del sector del juego que lleva a cabo el proyecto de ley supone un complejo ejercicio de acomodación de los distintos intereses generales que motiva la necesidad de intervención pública del sector. Los ejercicios humanos complejos suelen tener errores. Yo asumo que esta regulación pueda tener muchos errores, pero creo que esto no debe ser lo que nos debería de preocupar en este momento. Mi mensaje es un mensaje positivo y de tranquilidad. La tramitación parlamentaria, estoy convencida, nos permitirá ajustar mejor la Ley y seguro que con el esfuerzo de todos conseguiremos hacer un texto legal donde se pueda ejercer la actividad del juego en un marco plenamente competitivo y no me cabe duda que con pleno respeto a las competencias de las Comunidades Autónomas.

Para finalizar mi intervención, vuelvo a repetir los agradecimientos a los organizadores por su invitación a clausurar estas jornadas y declaro, por tanto, clausuradas las mismas.

Anexo de documentación

IPN 48/10 Anteproyecto de la Ley de Regulación del Juego

El Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia, en su reunión de 22 de diciembre de 2010, ha aprobado el presente informe, relativo al Anteproyecto de Ley de Regulación del Juego, en el que analiza las implicaciones del mismo desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados.

La solicitud de informe tuvo entrada en esta Comisión el pasado 7 de diciembre de 2010. La documentación remitida consiste exclusivamente en una versión del mencionado Borrador de Proyecto de Ley, sin adjuntarse la Memoria de Análisis de Impacto Normativo.

El presente informe se adopta en ejercicio de las competencias consultivas en relación con proyectos y proposiciones de normas que afecten a la competencia, que le atribuye el artículo 25.a) de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

1. Antecedentes

La industria de los juegos de suerte, envite o azar comprende todas aquellas actividades de oferta de juegos en las que un usuario final paga un precio por una participación a cambio de una posible remuneración económica o lúdica.

El actual contexto regulatorio del sector del juego parte de la despenalización del sector a partir de 1977 y de su descentralización territorial, a través de la cual las Comunidades Autónomas asumen las competencias normativas de los juegos que se desarrollen en sus respectivos territorios exclusivamente mientras que la AGE es competente para aquellos que se desarrollen a nivel nacional o supraautonómico.

Se pueden distinguir varias actividades de juego de acuerdo con su naturaleza y su régimen de gestión. Por un lado, tenemos las loterías y quinielas en sus respectivas modalidades, ámbitos desarrollados por el operador público Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado, que en el año 2000 cambia su forma jurídica convirtiéndose en la entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado. En fechas muy recientes, el Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo, crea la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado (en adelante, LAE). Esta empresa pública, adscrita al Ministerio de Economía y Hacienda, desarrollará la gestión de los juegos de titularidad estatal que venía gestionando la antigua entidad pública empresarial.

Operando también en el segmento de las loterías destaca la Organización Nacional de Ciegos Españoles

(ONCE), corporación de carácter asistencial y sin ánimo de lucro. Los casinos, máquinas tragaperras y bingos son las principales actividades tradicionalmente desarrolladas por los operadores privados presentes en el mercado y su actividad está sometida a autorización administrativa.

La importancia económica de este sector en el ámbito español queda manifiesta en el Informe anual del juego en España[1], de acuerdo con el cual la cantidad jugada en 2009 ascendió a 30.110,57 millones de euros, representando un gasto de 644,13€ por habitante. Asimismo, el gasto real, equivalente al desembolso neto de los jugadores (es decir, descontados los premios), fue en ese mismo período de 9.499,01 millones de euros que equivale a los ingresos brutos de las empresas y porcentualmente representa, aproximadamente, el 31,55% de lo jugado. En estas cifras se incluyen los juegos en casinos, bingos, maquinas recreativas de azar, así como las actividades de loterías y apuestas desarrolladas por LAE y ONCE.

No obstante, la relevancia de esta industria va más allá de su peso económico, debiendo también considerarse su importancia estratégica y social. Por un lado, las actividades de los juegos de azar presentan determinadas implicaciones desde el punto de vista de la protección de la salud pública y de la lucha contra el fraude fiscal (blanqueo de capitales). Por otro lado, una gran parte de los ingresos de la industria del juego revierte directamente en las arcas públicas (las actividades de loterías y quinielas las desarrolla una entidad pública, LAE) y en actividades sociales.

La irrupción de los nuevos servicios de comunicaciones electrónicas y la utilización de los servicios de juego interactivos a través de Internet han cambiado de forma sustancial la concepción tradicional del juego. Las posibilidades de prestación deslocalizada e incluso transfronteriza que se abren con los nuevos medios facilitan el surgimiento de nuevas oportunidades de negocio, así como de nuevos riesgos desde el punto de vista del control de la actividad. En la actualidad, en España existen lagunas legales en la regulación de este tipo de actividades, que sitúan a los operadores en una situación de alegalidad.

En tal marco jurídico y económico, el presente Anteproyecto (APL) aborda la regulación estatal del sector, configurándose como la norma sectorial de referencia en materia de explotación de juegos, en particular a través de medios electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos en el ámbito estatal o supracomunitario.

2. Contenido

El APL objeto de análisis regula la actividad del juego que se desarrolle en el ámbito del Estado o en el superior de una Comunidad Autónoma, con el fin de garantizar la protección del orden público minimizando los potenciales efectos adversos derivados de esta actividad, en particular centrándose en la regulación de los juegos que se realicen a través de canales telemáticos.

El Anteproyecto de Ley se compone

1. Informe anual del Juego 2009. Secretaría General Técnica. Ministerio del Interior.

de cuarenta y nueve artículos, seis disposiciones adicionales, siete disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y seis disposiciones finales. Los cuarenta y nueve artículos se agrupan en siete títulos que se corresponden con los objetivos de la Ley.

El Título I, «Objeto y ámbito de aplicación», desarrolla los principales conceptos aplicables al sector del juego así como la reserva de actividad de loterías. Se dispone que la Ley regula la actividad del juego que se desarrolle en el ámbito del Estado o en el superior al de una Comunidad Autónoma y para ello define las actividades del juego: juegos de loterías y apuestas, rifas y concursos, juegos de carácter ocasional o actividades de juegos transfronterizas, pudiendo desarrollarse todos ellos a través de medios presenciales o electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos.

El Título II, «Disposiciones Generales», engloba los requisitos de los juegos, las prohibiciones objetivas y subjetivas, y los requisitos de publicidad y gestión responsable del juego, con el objeto de proteger el orden público.

En el Título III, «Títulos Habilitantes» se determinan los requisitos para la adquisición de los títulos habilitantes y por tanto la condición de operador del juego. El APL pretende regular la forma de acceder a la explotación de las actividades de juego en el ámbito estatal o supracomunitario, abriendo el sector a una pluralidad de operadores. Sin embargo, dicha apertura se realiza de forma controlada, «sobre la base de una oferta dimensionada». Para ello, se ha establecido un sistema de licencias generales y singulares, que recoge requisitos de acceso al concurso público a los operadores y se determinan los plazos de duración de dichas licencias.

El Título IV, «Control de la Actividad» establece los distintos requisitos y obligaciones a que se someterán los operadores en el desarrollo de la actividad a fin de controlar los potenciales efectos negativos del juego. Entre dichos requisitos encontramos el requerimiento del establecimiento permanente en España, o la necesidad de que la forma social de la empresa sea la de Sociedad Anónima con objeto social único. Asimismo se establece el régimen de garantías para los operadores y las circunstancias que impiden el acceso a la condición de operador del juego.

El Título V crea la Comisión Nacional del Juego, entidad de Derecho Público adscrita al Ministerio de Economía y Hacienda con funciones de regulación y supervisión que velará por el juego responsable y en condiciones de seguridad para los participantes.

El Título VI establece el sistema de infracciones y sanciones derivado del incumplimiento de alguna de las disposiciones anteriores.

Por último, el Título VII determina el régimen fiscal de aplicación a las actividades del juego. En particular, se crea un nuevo impuesto, el impuesto sobre actividades de juego cuyo ámbito supere el territorio de una comunidad autónoma con diferentes tipos de gravamen en función del tipo de juego del que se trate, y se determina la participación de las Comunidades Autónomas en el mismo.

Las seis disposiciones adicionales se centran en aspectos relativos a la situación jurídica de la ONCE, la reserva de actividad de las Loterías para LAE y ONCE, así como a otras cuestiones relativas al juego en las Comunidades Autónomas.

Las seis disposiciones transitorias desarrollan algunas particularidades de la Comisión Nacional del Juego, la disponibilidad de los títulos habilitantes de LAE y ONCE el régimen transitorio de los puntos de venta de LAE.

Finalmente, las disposiciones finales determinan, entre otros, las modificaciones de las tasas sobre el juego, la extinción de determinados organismos públicos y así como la entrada en vigor de la Ley.

3. Observaciones al anteproyecto

3.1. Consideraciones generales

Para encuadrar adecuadamente las observaciones de esta Comisión al Anteproyecto objeto de análisis, resulta conveniente tener en cuenta varias consideraciones.

La filosofía del modelo regulatorio del juego

La primera de tales consideraciones es que la regulación del sector del juego supone un complejo ejercicio de acomodación de los distintos intereses generales que motivan la necesidad de intervención pública en el sector, preocupación que, resulta evidente, el proponente de la norma ha tenido muy en cuenta en la redacción del Anteproyecto. Cualquier evaluación de dicha regulación desde el punto de vista de la competencia no puede soslayar la importancia de esos otros intereses generales.

Esta es la causa de que la regulación del sector del juego haya presentado tradicionalmente un alto grado de intervención pública y restricciones a la competencia y a la libre circulación, en particular en lo relativo al acceso al mercado. Tales limitaciones se justifican por la existencia de ciertos riesgos potenciales derivados de las actividades del juego que justifican cierto grado de intervención pública en el sector. Tales riesgos pueden ser divididos, por una parte, en aquéllos relacionados con la salud pública, como son la aparición de fenómenos de adicción al juego o la desprotección de menores y personas dependientes del juego, y, por otra en aquéllos de naturaleza fiscal y legal, como son el fraude, el crimen organizado, el blanqueo de capitales e incluso la corrupción.

Es por ello que las opiniones desarrolladas en el presente Informe reflejan exclusivamente las implicaciones que para el futuro funcionamiento competitivo del sector pueden derivarse de la regulación provista en el APL, sin perjuicio de la importancia que el proponente de la norma y posteriormente el legislador otorguen al resto de elementos que cabe considerar.

De hecho, el reconocimiento de estos efectos negativos relacionados con las actividades del juego ha motivado que en reiteradas sentencias el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante TJUE) haya manifestado los beneficios de una intervención pública en el sector en aras de una minimización o eliminación de los mismos. La jurisprudencia comunitaria ha avalado sistemáticamente que los Estados miembros tienen cierto margen para

establecer limitaciones a la libre circulación en este sector (incluso instaurando monopolios públicos), siempre que la necesidad de tales limitaciones esté justificada en razones de interés público y además resulten proporcionadas.

Así, ha de recordarse que la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, establece que a las actividades de juego por dinero no se les aplicarán sus disposiciones.

Por otro lado, en términos jurisprudenciales, el TJUE ha sido preguntado en numerosas ocasiones en relación con el sector del juego, en particular acerca de la reserva de actividad de loterías a favor del Estado y las restricciones a la libertad de establecimiento de negocios relacionados con el juego de nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro. Tales son los casos de las sentencias Schindler (1994), Zenatti (1999), Gambelli (2003), Placanica (2007), Bwin (2008) o Winner Wetten (2010).

En dicha jurisprudencia, el TJUE ha declarado que, como punto de partida, la libertad de establecimiento (Art. 49 del TFUE) y la libre prestación de servicios (Art. 56 del TFUE), han de ser aplicadas también en los servicios de juegos de azar. Sin embargo, el Tribunal permite modular la efectividad de estos principios al manifestar que el juego también puede implicar ciertas cuestiones de índole moral, religiosa y cultural y un alto riesgo de delincuencia o fraude, que conlleven consecuencias individuales y sociales perniciosas.

A partir de este planteamiento, el TJUE ha considerado reiteradamente que las restricciones impuestas por algunos Estados miembros a la entrada de operadores privados en el mercado de las loterías y a la actividad de empresas privadas de apuestas y juegos de azar por Internet de otros Estados no vulneran la normativa comunitaria, ya que pueden considerarse justificadas en atención a la lucha contra el fraude y la criminalidad, así como la protección de los colectivos más vulnerables a la adicción al juego, como pueden ser los menores.

Por tanto, el TJUE entiende que las restricciones pueden estar justificadas si son necesarias para la protección del consumidor y el mantenimiento del orden público y social. Estas restricciones deben servir para limitar las actividades de apuestas de forma coherente y sistemática, y deben aplicarse de forma no discriminatoria y no ir más allá de lo necesario para alcanzar sus objetivos.

En todo caso, también debe recordarse que tal habilitación no es absoluta. Así, en sentencias como Gambelli, el TJUE recalca que, si un Estado incita o promueve la participación en loterías, apuestas y juegos de azar con el fin de obtener beneficios, el mismo no podrá invocar el mantenimiento del orden público para justificar las medidas restrictivas de la competencia que adopte, siendo la evaluación de la necesidad y proporcionalidad de tales medidas, en todo caso, un extremo que el TJUE deja al arbitrio de los tribunales nacionales de los Estados miembros.

Elementos relevantes para el análisis de competencia del Anteproyecto

Desde el punto de vista del análisis

de competencia, las principales reflexiones que despierta el APL son esencialmente las que con carácter general se suscitan en relación con los ámbitos económicos que se han venido sometiendo a un férreo control público y se liberalizan parcialmente; en concreto, las consecuencias que puede tener para el funcionamiento competitivo del sector en general, y de las actividades liberalizadas en particular, la regulación diferenciada que se provee dependiendo de las distintas categorías y modalidades, en particular en lo relativo al acceso al mercado, por una parte, y, por otra, la posición en que quedan los operadores tradicionales.

La Comisión Nacional de la Competencia y su antecesor, el extinto Tribunal de Defensa de la Competencia se han posicionado en numerosas ocasiones a favor de las políticas de impulso de la economía de mercado a través de las políticas de liberalización, privatización y de reducción del peso del Estado en la economía. No obstante, a pesar de la evidente conexión que presentan las políticas de liberalización, privatización e introducción de competencia en los mercados, no se puede ignorar que la mera liberalización de actividades, incluso si lleva aparejada la privatización de operadores públicos, no resulta suficiente para impulsar la competencia en un determinado ámbito de actividad, sino que ello debe complementarse con una adecuada regulación que favorezca la entrada de nuevos operadores y el desarrollo competitivo de las distintas actividades.

Es por ello que una regulación verdaderamente favorecedora de la competencia en este sector debe proveer, una vez protegidos los intereses generales que ya se han mencionado, los mecanismos para que la liberalización sea efectiva y no suponga una simple extensión a las modalidades que ahora se abren al mercado de la posición que ostentan los operadores tradicionales en las actividades que vienen realizando, sino que conlleve un aumento de la competencia en el sector de juego en general y en las distintas modalidades de juego abiertas a la competencia en concreto. Ello resulta particularmente relevante toda vez que el APL no establece ninguna restricción a que los operadores tradicionales desarrollen actividades de juego que no venían prestando hasta ahora.

En este sentido, el modelo de regulación contenido en el APL se basa en las diferencias de tratamiento de la categoría de juegos en que actúen los distintos operadores, concretadas en ámbitos como el acceso a la actividad, las reservas de actividad que se establecen, o el régimen fiscal.

Al aproximarse al posible impacto sobre la competencia de estos aspectos, esta Comisión no desconoce que existen determinadas tensiones competitivas entre los diversos operadores que puedan participar en el sector, independientemente de la concreta modalidad de juego que desarrollen o del canal que utilicen. Diversos estudios y análisis econométricos han intentado analizar el grado de sustitución existente entre los diferentes tipos y modalidades de juego, llegando a la conclusión de que si bien no existe una sustituibilidad perfecta entre las diversas categorías presentes en el sector del juego, se observan suficientes factores que indican que, en mayor o

menor medida, esta sustituibilidad se da en distinto grado, dependiendo de los tipos de juegos que se comparen[2]. En función de estos análisis podemos afirmar que ciertas modalidades de juego son sustitutivos relativamente próximos entre sí (así, los juegos de lotería con los de quiniela, y éstos con otros tipos de apuestas deportiva), tanto desde el punto de vista de la demanda como del de la oferta.

Centrándonos en la sustituibilidad de la demanda, los principales elementos que inciden en que un consumidor considere intercambiables los distintos tipos de juego dependerá de lo similar que sea el mecanismo de juego y el acceso a las distintas modalidades.

Con respecto al primer elemento, es frecuente distinguir entre juegos activos y pasivos[3]. Desde el punto de vista de la demanda, si nos referimos al grado de sustituibilidad dentro de cada categoría, sería posible afirmar que dentro de cada tipo de juegos, activos y pasivos, las concretas modalidades de juegos son altamente sustituibles entre sí, pues el consumidor experimenta una experiencia similar cuando los consume. En el caso de la sustituibilidad entre juegos activos y pasivos, la elasticidad de la demanda del consumidor hacia cada tipo de juego sería más limitada.

De la misma manera, debemos tomar en consideración la irrupción en los últimos años de nuevas formas de juego que se basan en el uso de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, y en particular internet. Un posible efecto de la introducción de nuevas formas de juego online podría ser la expansión de los juegos de azar tradicionales, derivado del hecho de que los consumidores comiencen a experimentar el juego online y la satisfacción de su participación en los mismos les lleve a orientarse hacia juegos tradicionales. No obstante, ello implicaría la necesidad de incrementar el gasto que cada consumidor destina a juegos de azar. En caso de que el incremento de gasto no se produzca es posible que se genere un efecto sustitución entre las nuevas formas de juego online y las formas de juego tradicionales.

A este respecto, debe tenerse en cuenta el hecho de que los juegos tradicionales están evolucionando hacia

2. Se puede encontrar un resumen de los principales análisis econométricos sobre la materia y sus resultados en «Study of Gambling Services in the internal market of the European Union». European Commission, 2006. Páginas 1429-1439.

3. Los juegos activos serían aquellos que requieren unos determinados conocimientos, habilidad o pericia, bien sea real o imaginaria, por parte del jugador que apuesta. También recoge aquellos juegos que favorecen la creencia de poseer un sistema o que al menos, los jugadores piensen que tienen un sistema o estrategia mediante el cual puedan obtener el premio. Este tipo de juegos involucra más al jugador y son susceptibles de resultar más adictivos. Un ejemplo paradigmático del mismo sería el caso de los juegos de casino. Por el contrario, el juego pasivo es aquel juego que sólo depende del azar, y que inequívocamente no requiere ninguna acción, conocimiento o habilidad del jugador, más allá de la misma suerte para acceder al premio. El ejemplo más claro de esta segunda categoría serían los sorteos de lotería.

nuevas formas valiéndose de las nuevas tecnologías, eliminándose progresivamente las barreras y distinciones entre juegos tradicionales y juegos online. Ejemplos de lo anterior serían la aparición del décimo electrónico y el progresivo surgimiento de páginas web en las que es posible apostar vía Internet a juegos tradicionales como quinielas, euromillón o primitiva. Esta situación no haría sino aumentar la potencial sustitución entre las diferentes categorías de juegos.

Por otra parte, refiriéndonos a la sustituibilidad de los juegos de azar desde el punto de vista de la oferta, debemos tener en cuenta que, a salvo de limitaciones legales como reservas de actividad u otras restricciones al acceso, los operadores presentes en determinadas actividades pueden adaptar fácilmente sus procesos productivos (en particular a través de los medios que proporciona Internet) para desarrollar nuevas modalidades de juego.

En todo caso, en relación con, en particular, las actividades de lotería e incluso apuestas deportivas tradicionales, los datos referidos a cantidades jugadas publicados por Loterías y Apuestas del Estado y por el Ministerio del Interior relativas al juego en España no arrojan resultados concluyentes en relación con su sustituibilidad con otras modalidades[4]. Así, el desarrollo de los nuevos tipos y canales de juego que ha tenido lugar en los últimos años no parece que haya afectado particularmente a la actividad de LAE y ONCE. En el período que comprende desde 2005 hasta 2009, la facturación de ONCE ha experimentado un descenso del 2,12%, mientras que LAE ha sido capaz de aumentar su facturación en un 5,81%. Ello apuntaría a que las actividades de loterías y quinielas tradicionales han sido las que menos han acusado no sólo la evidente situación de crisis, que ha hecho disminuir la renta disponible (en particular en los dos últimos años), sino el desarrollo de las nuevas modalidades de juego.

En definitiva, y sin perjuicio de que lo anterior aconseje cierta cautela al respecto, desde el punto de vista de su configuración competitiva resulta suficientemente justificado considerar al sector del juego de forma global, reconociendo que existen distintas actividades que pueden resultar sustitutivos relativamente próximos entre sí. Así, la regulación de una modalidad de juego será susceptible de afectar a las tensiones competitivas que se generan entre los operadores que actúan en dicha modalidad y en el resto de modalidades presentes en el sector.

Es desde este punto de partida que el presente informe analizará las principales implicaciones para la competencia del Anteproyecto.

3.2. La reserva de la actividad de loterías a favor de LAE y ONCE

El Anteproyecto configura un modelo dual de acceso y ejercicio de las actividades de juego, dependiendo de la categoría. Así, para las loterías tradicionales de ámbito estatal o superior al ámbito de una Comunidad Autónoma se mantiene una reserva de acti-

4. Informes anuales del juego en España 2005-2009 publicados por el Ministerio del Interior y Memorias Anuales de Loterías y Apuestas del Estado 2005-2009.

vidad a favor de la Sociedad Estatal (antigua Entidad Pública Empresarial) Loterías y Apuestas del Estado y de la Organización Nacional de Ciegos Españoles (art. 4 y Disposición Adicional Primera), que ya venían desarrollando tal actividad. Para el resto de las actividades de carácter no ocasional, se establece un acceso al mercado sujeto a un sistema de licencias, acceso que no tienen restringido los operadores tradicionales.

Si bien es cierto que la reserva de actividad a favor de LAE y ONCE, así denominada en el propio APL, se circunscribe a una categoría concreta de juego, la lotería y no a la totalidad de la actividad de juego, y afecta únicamente a las loterías de ámbito superior al autonómico, un análisis de las implicaciones del Anteproyecto sobre la competencia debe conducir, no obstante, a examinar la justificación de tal reserva. Teniendo en cuenta las sentencias del Tribunal de Justicia de la UE en la materia, parece más adecuado que la evaluación de dicha justificación se oriente no tanto a cuestionar absolutamente su establecimiento, (o mejor dicho su mantenimiento) como a requerir que la reserva esté suficientemente razonada.

A dicha justificación se refiere la exposición de motivos del Anteproyecto, cuando establece que «el gran volumen de juego asociado a las loterías, así como la posibilidad de que el carácter de documentos de pago al portador de sus boletos y billetes, pueda ser empleado como instrumento de blanqueo de capitales, requiere una reserva de esta actividad a determinados operadores, públicos o privados, que han de quedar sujetos a un estricto control público, asegurándose de este modo la protección de los intereses del Estado contra los riesgos de fraude y criminalidad, evitando asimismo los efectos perniciosos del juego de los consumidores».

En este sentido, con independencia de que la opción de mantener dicha reserva encuentre acomodo en la jurisprudencia comunitaria y, desde luego, sin cuestionar la necesidad de proteger dichos intereses generales, sería conveniente establecer de una manera más clara la relación de causalidad que se supone existe entre tales intereses como sustento de la intervención pública limitativa de la competencia en el sector y el mantenimiento de la reserva de actividad como concreción de dicha intervención pública. Esta consideración se realiza en ausencia de la justificación a este respecto que podría proporcionar la Memoria de análisis de impacto normativo, que no se ha adjuntado.

En primer lugar, en relación con la protección de la salud pública, no queda claro que la protección de los menores y adictos al juego haya de desarrollarse con mayor intensidad en relación con la actividad de loterías tradicionales por comparación a otras modalidades que se liberalizan. Precisamente la lotería, un juego de azar de los llamados pasivos, no requiere acciones, conocimientos ni habilidades por parte del jugador, y carece de la exposición directa en locales no exclusivamente dedicados a esta actividad (por ejemplo de hostelería) de la que disfrutan otras categorías. También posee una menor inmediatez en cuanto a la resolución del juego y no permite modificar la apuesta a medida

que se va desarrollando el evento que sirve de base al juego. Los juegos que cuentan con estas características (en particular los llamados juegos activos, que permiten la utilización de estrategias y una cierta dosis de interacción) son más propensos a generar adicción, y sin embargo su acceso se regula mediante autorización o licencia.

En segundo lugar, cabe hacer mención a la relación entre la reserva de la actividad y la lucha contra el fraude fiscal. En este sentido, no queda claro a partir de la explicación de la Exposición de motivos que limitar a dos el número de operadores de loterías tradicionales, así como cuál sea la naturaleza jurídica de LAE/ONCE, permitan luchar mejor contra las principales conductas fraudulentas de los particulares, teniendo en cuenta que los mecanismos que favorecen la lucha contra este tipo de actividades delictivas, como por ejemplo el establecimiento a nivel legal de obligaciones y mecanismos de información por parte de los operadores a la Agencia Tributaria y al regulador del juego, resultarían en gran medida independientes de las mencionadas circunstancias.

Por último, otra de las justificaciones a esta reserva de actividad a favor del sector Público es la de la redistribución social de los ingresos derivados del juego hacia actividades sociales en compensación por los perjuicios ocasionados en términos de salud pública. Sin embargo, parece que existen medios alternativos para realizar esta redistribución de ingresos sin tener que establecer reservas de actividad a favor de ningún operador del mercado, por ejemplo obligando a ceder al Estado o a organizaciones asistenciales una parte de los ingresos; algunos de ellos están previstos en la propia Ley, tales como los premios no cobrados. Ello sin perjuicio de la contribución, en este sentido, de la carga fiscal que soporten. Por otra parte, cabría entender esta justificación de reserva de actividad en términos de redistribución social no sólo aplicable a la ONCE, sino también a otras entidades sin fines lucrativos, y sin embargo la redacción actual del Anteproyecto, en su DA Primera, apartado tres dispone que este tipo de entidades únicamente pueden realizar loterías con carácter esporádico tras obtener una autorización excepcional.

En definitiva, más allá de reconocer la importancia de los intereses generales aludidos, la innegable contribución tradicional de LAE y ONCE a su protección, y de que la restricción a la competencia consistente en la reserva de los juegos de lotería a estas entidades no se configura con carácter absoluto, se considera que el proponente de la norma debe ser particularmente cuidadoso en establecer una adecuada vinculación de causalidad entre los mencionados intereses generales y la decisión de mantener la reserva. Ello resulta particularmente relevante teniendo en cuenta que la jurisprudencia comunitaria ha establecido que no resulta suficiente fundar tal reserva exclusivamente en razones de mantenimiento de ingresos públicos. Tampoco debe olvidarse en este sentido que la posibilidad de apertura a capital privado que abre la reciente conversión de LAE en empresa estatal determina que ciertos operadores privados, los que entren en el capital de LAE, se verán beneficiados parcialmente de dicha reserva.

3.3. El acceso al resto de las actividades de juego

La regulación del acceso al resto de las actividades de juego resulta asimismo crucial para proteger los intereses generales ya mencionados y para configurar las condiciones de competencia del mercado del juego.

De acuerdo con el artículo 9.1 del Anteproyecto, «El ejercicio de las actividades no reservadas que son objeto de esta Ley queda sometido a la previa obtención del título habilitante, en los términos previstos en los artículos siguientes y que serán licencias y autorizaciones».

Esto supone en la práctica la implementación de un sistema de doble licencia (generales y singulares) previas al desarrollo de la actividad que pretende limitar el acceso únicamente a aquellos operadores que cuenten con unas determinadas garantías de solvencia y respeto a la legislación. De esta forma, el sistema de dobles licencias generaría un mercado dimensionado para cada juego concreto. Las licencias generales son aquellas que se necesitarán para el desarrollo de cada categoría de juego, definida por los apartados c), d), e) y f) del art. 3 APL: apuestas, rifas, concursos y otros juegos[5]. Por su parte, las licencias singulares quedan definidas como las requeridas para la explotación de cada uno de los tipos de juego incluidos en el ámbito de cada licencia general.

En este sentido, dos aspectos de la regulación del régimen de acceso son relevantes desde el punto de vista de su posible grado de restricción a la competencia: el establecimiento de determinados requisitos y obligaciones y el establecimiento de un número cerrado y concreto de operadores para cada categoría.

Los requisitos de acceso

La sujeción de estas licencias a ciertos requisitos, algunos de los cuales podrían resultar en principio limitativos del acceso al mercado o de la libertad de empresa, obedece en general a la necesidad de proteger los intereses generales mencionados.

A lo largo del Anteproyecto se hace mención a determinados preceptos, que si bien no constituyen requisitos de concesión de títulos habilitantes, en la práctica condicionan el acceso a los títulos como son la prohibición de la cesión a terceros, la invalidez de los títulos otorgados en otros Estados Miembros, las restricciones a la publicidad y promoción (art. 7), la exigencia de determinadas garantías que aseguren un ejercicio responsable de la actividad (art. 8) ... En todo caso, la mayor parte de los requisitos de acceso al mercado figuran en los preceptos que regulan los títulos habilitantes (art. 9), las licencias generales (art. 10), en menor medida, las licencias singulares (en relación con las cuales el art. 11 APL se limita a disponer que las mismas estén sujetas a los requisitos y condiciones que se establezcan posteriormente por la CNJ), y en el artículo relativo a las condiciones que deben reunir los operadores (art. 13).

5. De acuerdo con la definición del artículo 3.f son todos aquellos juegos que no tienen cabida en las definiciones realizadas anteriormente, y en los que exista un componente de aleatoriedad o azar, en los que se arriesguen cantidades de dinero u objetos económicamente evaluables.

Se entiende que, incluso cuando supongan una limitación a la libertad de circulación, de establecimiento o de comportamiento de los operadores, en general todos estos requisitos constituyen garantías justificadas al funcionamiento del sistema y a la protección de los intereses generales del APL.

En relación con el art. 10 relativo a las licencias generales, y por las implicaciones que ello pudiese tener para la competencia no ya para el sector del juego sino en otros mercados, merece comentarse la previsión del art. 10.5.c) del APL, consistente en la obligación de destinar a favor de fundaciones o entidades sin ánimo de lucro de las previstas en el art. 2 de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, el importe de los premios que no fueran satisfechos a los particulares, cuando no fuese solicitado su cobro en plazo, así como las cantidades depositadas en cuentas de usuario que no hayan tenido movimiento en cinco años. Dada la amplitud de finalidades que, con arreglo a la Ley mencionada, pueden tener dichas entidades, para garantizar que esas transferencias revierten verdaderamente en las finalidades redistributivas que prevé el APL por ejemplo en su art. 8.2 (actividades preventivas de sensibilización, información y difusión de las buenas prácticas del juego, mitigación de los posibles efectos perjudiciales del juego...) así como para reducir el riesgo de que las mismas sirvan para subvencionar actividades de mercado impactando sobre las condiciones de competencia en los mercados de destino, se recomienda sujetar la posibilidad de que las entidades sin ánimo de lucro perciban tales fondos al cumplimiento específico de dichos fines por parte de aquéllas.

Entre los requisitos que merece destacar particularmente como potencialmente restrictivos del acceso al mercado destaca el establecido en el artículo 13.1 APL, que determina que: «la organización y explotación de este tipo de actividades (...) podrá ser, según cada caso, efectuada por personas físicas o jurídicas o 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 (...)». Esta consideración supone una restricción a la competencia por cuanto una empresa de otro Estado miembro que careciera de tal representante permanente en España no podría operar en el mercado nacional, contraviniendo la libertad de establecimiento y de prestación de servicios en el ámbito europeo.

No obstante, se entiende que esta limitación facilita el adecuado control y seguimiento de las actividades de los operadores tanto desde el punto de vista de lucha contra el fraude como desde el punto de vista de la salud pública. Asimismo, la existencia de diferentes regímenes fiscales dentro del ámbito europeo aconseja este tipo de requisito de localización en aras de facilitar la identificación fiscal de las empresas y la sujeción de las actividades que realicen en España a la tributación en nuestro país.

Continuando con el análisis de los requisitos para la obtención de licencias, en el mismo artículo 13 se dispone que en el otorgamiento de las Li-

cencias Generales únicamente podrán participar las personas jurídicas con forma de sociedad anónima que tengan como único objeto social la organización, comercialización y explotación de juegos. La obligación de que la forma societaria de la empresa sea la de sociedad anónima y la determinación del objeto social único constituyen limitaciones al margen de maniobra de los operadores interesados en acceder al mercado que además pueden dificultar dicho acceso (por ejemplo, los requisitos de capital social constitutivo de la SA son más exigentes que bajo otras formas societarias). En atención a que la protección del interés público, en los términos ya desarrollados anteriormente, puede aconsejar que los requisitos legales y económicos que se exijan a estos operadores sean exigentes, esta restricción puede resultar justificada, si bien se podría haber optado por determinar los requisitos económicos y legales necesarios para acceder al mercado (en particular, capital social mínimo), dejando abierta la forma societaria a la elección del operador.

Cabe asimismo recalcar que a lo largo del texto se hace constar que la determinación de muchos de estos requisitos (como por ejemplo los requisitos de solvencia técnica, económica y financiera, las cuantías de las garantías...) se determinará de forma reglamentaria. Sin perjuicio de que se pudiese valorar una delimitación más precisa de estos requisitos en el propio APL, en el futuro desarrollo reglamentario de estos preceptos deben tenerse en cuenta los criterios de proporcionalidad y de ausencia de restricciones a la entrada al mercado.

De la misma manera, en relación con las licencias singulares, conviene que los requisitos para acceder a tales licencias, que se precisarán a nivel reglamentario, no sirvan para establecer barreras de entrada adicionales. Por tanto, el desarrollo reglamentario de las licencias singulares se ha de realizar de forma que los requisitos de concesión de licencias singulares resulten proporcionales a la contribución a la protección de los intereses de protección de salud pública y eliminación de posibles fraudes. Por ejemplo, los requisitos adicionales no deberían elevar la exigencia de requisitos exigidos a los operadores con arreglo al régimen de licencias generales (así, en lo relativo a las garantías exigidas).

La presencia de barreras a la entrada injustificadas en forma de requisitos para obtener las licencias generales y singulares resulta particularmente importante teniendo en cuenta que se pueden producir asimetrías en el grado de dificultad de acceso a determinadas modalidades de juego (por ejemplo apuestas deportivas), entre los operadores tradicionales, que pueden obtener directamente la habilitación para operar, bien por la misma Ley Reguladora del Juego (LAE) o por otras normas actualmente en tramitación (ONCE) y los nuevos entrantes.

Las limitaciones al número de operadores

La limitación del número de operadores para cada categoría sujeta a licencia general constituye la segunda característica relevante en la regulación del acceso al resto de actividades no reservadas en exclusiva a LAE y ONCE, actividades a las que, en prin-

cipio, también pueden acceder estos operadores. Esta limitación supone la base de la «oferta dimensionada» y la «apertura controlada» del sector a las que alude la propia exposición de motivos, elementos que relaciona con la garantía de tutela de todos los intereses generales involucrados, así como el articulado del texto en lo relativo al objeto de la CNJ.

Así, en referencia al número de operadores del mercado, el Anteproyecto recoge en su artículo 10.2: «Las licencias generales que al amparo de la presente Ley, previa y oportuna convocatoria pública pueda conceder la Comisión Nacional del Juego, se otorgarán mediante la forma de concurso público (...)». De esta forma, si bien es cierto que se permite un acceso competitivo al mercado, el número total de operadores será limitado, con lo que el acceso al mercado queda cerrado por el tiempo de duración de las licencias, a salvo de que la CNJ convoque nuevos concursos. La consecuencia de esta limitación es que tanto los operadores tradicionales como los operadores autorizados en las distintas modalidades tendrán una menor competencia potencial. La restricción a la entrada será, evidentemente, más acusada conforme menor sea el número de licencias que disponga la CNJ.

En este sentido, si el objeto de la limitación del número de operadores es la protección de dichos intereses generales, como parece desprenderse de la exposición de motivos[6], no se entiende suficientemente justificada la restricción del número de operadores al mercado. Se considera que un mecanismo menos restrictivo de la competencia y suficientemente eficaz podría consistir en centrar la protección de dichos intereses en los requisitos de acceso y obligaciones de ejercicio de la actividad, con el nivel de intensidad que se requiera, verificando ex ante el cumplimiento de estos requisitos por parte de los operadores mediante una autorización y, una vez regulados estos elementos, dejar abierta la posibilidad de acceder al mercado a todo aquel operador que los cumpla.

Si, al contrario de lo anterior, bajo la limitación del número de operadores subyace la voluntad de controlar la oferta por consideraciones relativas a las características económicas del sector o de cada una de las modalidades de juego, no queda claro que las características económicas del sector en cuanto a estructura de costes, carácter y cuantía de las inversiones necesarias para entrar en el mercado, o la indudable presencia de economías de red en algunas de las actividades del sector (que conllevaría la necesidad de que los operadores cuenten con cierta escala) justifiquen suficientemente esta ordenación limitativa del acceso al mercado. En particular cuando, a diferencia de otros regímenes, no parece que existan impedimentos naturales o escasez de recursos técnicos.

Ello sin perjuicio del encaje que

6. Similar relación parece establecerse en relación con el objeto de la Comisión Nacional del Juego, que con arreglo al art. 19.1 párrafo tercero «canalizará la demanda dimensionando la oferta de actividades de juego, evitando la explotación de las actividades de juego con fines fraudulentos y estableciendo el marco apropiado para proteger a los menores y prevenir el desarrollo de fenómenos de dependencia».

pueda tener esta justificación por sí sola de cara a la adecuación de la decisión de control de la oferta a la jurisprudencia comunitaria, que parece vincular las limitaciones a la libre circulación en este sector a la protección de la salud pública y el orden público y la lucha contra la delincuencia y el fraude fiscal más que a criterios estrictamente económicos.

Otra razón añadida por la cual, en el contexto económico del sector del juego en España, un sistema de numerus clausus puede conllevar serias repercusiones sobre la competencia es que lógicamente los operadores mejor posicionados para vencer en los concursos por las distintas categorías son los operadores tradicionales. Si el número de operadores establecido no es suficientemente amplio, ello podría llevar a que lo que pretendía ser una liberalización se termine convirtiendo en un mercado ausente de tensiones competitivas, en el que los operadores tradicionales sean los absolutos dominadores, sin que los potenciales competidores puedan encontrar espacio suficiente para su desarrollo.

Por todo ello, se insta a reconsiderar las razones por las que conviene la instauración de este régimen de acceso limitativo, o en su defecto a justificar dicha opción de una manera más clara y adecuada, estableciendo claramente los principios con arreglo a los cuales se va a dimensionar la oferta de juego.

Por otra parte, en un régimen de acceso limitado a la actividad, la duración de la licencia, así como la posibilidad de renovación, determinan de manera crucial las posibilidades de acceso para terceros entrantes. En este caso, se prevé que la duración para todas las licencias generales sea de 15 años, prorrogables por otros 15 (art. 10.6).

Sin que pueda afirmarse que dicho plazo resulte irrazonable, la determinación precisa de este período de concesión no queda justificada en el APL en atención a criterios económicos, como pudieran ser la necesidad de amortización de las inversiones en equipamientos o publicidad. Asimismo, debe tenerse en cuenta que la regulación provista apunta a que la prórroga de las licencias será automática, por el mismo período inicial, lo que puede suponer un período de treinta años sin posibilidad de expugnabilidad del mercado, sometiendo en todo caso dicho acceso al control total de la autoridad pública (sujeto a la pérdida de licencia por parte de alguno de los tenedores o bien a la decisión del regulador de ampliar el número de operadores). En principio, si el plazo original es razonable, en un contexto de limitación del número de operadores no parece que esté justificada una prórroga de este tenor, al menos sin que se le dé la oportunidad a operadores potencialmente interesados de optar a conseguir la licencia (a la manera, por ejemplo, de la regulación de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual)[7].

7. El Art. 28.3. de dicha Ley dispone: «Excepcionalmente la renovación automática de la licencia prevista en el apartado anterior no tendrá lugar y deberá procederse a su adjudicación en régimen de libre concurrencia en el caso de que concurran los siguientes requisitos: Que el espectro radioeléctrico esté agotado. Que exista un tercero o terceros que pretendan la concesión de la

En consecuencia, se estima conveniente que, de persistir con este sistema de limitación del acceso, se acredite si los plazos de concesión y los mecanismos de prórroga se adecuan a criterios como la amortización del capital invertido tanto en tecnología como en publicidad por parte de las empresas, a fin de no limitar injustificadamente la competencia en el mercado.

A esta duración se le superpone la de la licencia singular para los distintos tipos de juego, de entre 1 y 8 años también prorrogables de acuerdo con el art. 11.6 APL. A este respecto, el Anteproyecto no establece los criterios con arreglo a los cuales se va a precisar dichos plazos. Tampoco deja claro si la duración de la licencia será la misma para todos los operadores del mismo tipo, o bien si, dentro de una categoría concreta, la CNJ retiene para sí la posibilidad de distinguir el plazo que concede dependiendo del operador que lo solicite. Se solicita, por lo tanto, que se aclaren ambos extremos.

Por añadidura, en el artículo 10 se definen los pliegos de bases del concurso público para las licencias generales, y se determinan los contenidos mínimos de los mismos. A este respecto, podría ser conveniente, ya en la Ley, precisar el contenido de alguno de los aspectos que se incluirán en los pliegos, o al menos establecer los principios de desarrollo de una manera más precisa. De la misma manera, podría ser conveniente determinar de una forma más precisa cuál es el contenido esencial de estos conceptos y cómo se evaluarán a la hora de adjudicar el concurso.

Finalmente, se hace notar que, con arreglo al art. 11.3 APL, hasta que no se regule por la CNJ la actividad de juego en cuestión, no se podrán solicitar licencias singulares para esa actividad. En consecuencia, teniendo en cuenta que existen ciertas tensiones competitivas no ya sólo entre los distintos tipos de juego dentro de cada categoría o modalidad sino incluso entre ellas, si la CNJ no regulara todas estas categorías al mismo tiempo (o en un intervalo temporal relativamente estrecho), se estaría favoreciendo a los operadores de las actividades reguladas en primer lugar y a los ya implantados antes de la entrada en vigor de la Ley (recuérdese que lógicamente tanto LAE como ONCE van a contar con habilitación inmediata para prestar las actividades que vienen desarrollando), que podrían ver favorecida la consolidación de su actividad con respecto a aquellos tipos de juego cuya regulación se está demorando. En este sentido, no queda claro a partir del APL cómo se va a abordar esta situación, más allá de reconocerse la posibilidad de que la aprobación de los re-

---

licencia. Que lo hayan solicitado con un plazo de antelación de al menos 24 meses respecto de la fecha de vencimiento. Que el solicitante o los solicitantes cumplan los mismos requisitos que fueron tenidos en cuenta para la obtención de la licencia por parte del adjudicatario o adjudicatarios. El concurso para la adjudicación de la licencia en régimen de concurrencia deberá ser resuelto en el plazo máximo de seis meses, y en las bases de la convocatoria se deberá incluir la experiencia de los concurrentes, su solvencia y los medios con que cuenten para la explotación de la licencia, como criterios que habrán de ser tenidos en cuenta en la adjudicación».

glamentos y bases de los distintos juegos pueda ser solicitada por el operador interesado, de acuerdo con el art. 20.1.

3.4. La Comisión Nacional del Juego

Los artículos del 19 al 35 del Anteproyecto se dedican a la regulación de la Comisión Nacional del Juego (CNJ), órgano encargado de velar por el funcionamiento del sector del juego que, adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda a través de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, ejercerá sus funciones de manera independiente. Estas funciones consisten en la regulación, autorización, supervisión, y control (y en su caso sanción) del desarrollo y explotación de los juegos y las actividades contenidas en el ámbito objetivo de la Ley.

En líneas generales, la regulación prevista en el APL en este sentido no parece introducir problemas de competencia que pudiesen derivarse del funcionamiento de este nuevo órgano (por ejemplo, la dedicación absoluta de los miembros del Consejo refuerza la independencia del organismo de cara a operadores y Administración General del Estado) y por otra parte pretende ser respetuosa de las facultades de defensa de la competencia legalmente atribuidas a la CNC, que también habrán de proyectarse sobre este sector de actividad. De hecho, en algún precepto se observa particularmente la atención que el proponente ha prestado a las funciones de esta Comisión, como el art. 22.2 APL, que dispone que: «Cuando se dicten disposiciones de carácter general que puedan incidir significativamente en las condiciones de competencia de los operadores de juego, la Comisión Nacional del Juego estará obligada a solicitar informe previo al órgano competente en materia de defensa de la competencia».

Sin perjuicio de lo anterior, y de la regulación establecida en relación con la relación entre las autoridades de competencia y los organismos reguladores en la LDC y en otras normas (como la futura Ley de Economía Sostenible), a las cuales se entiende que se habrá de sujetar la CNJ, con la finalidad de contribuir a aclarar posibles confusiones que en el futuro pudieran originarse a partir de la dicción legal de las facultades y funciones de la CNJ, cabe proponer determinadas modificaciones en la redacción de algunos preceptos.

Así, la actual redacción del artículo 19.1, primer párrafo determina que el objeto de la CNJ será «velar por el funcionamiento del sector del juego y garantizar la efectiva disponibilidad y prestación de servicios competitivos en beneficio del conjunto del sector...»). Se considera que este último relativo resulta confuso ya que, por una parte, la CNJ no debe contar entre sus fines la búsqueda del beneficio del sector y, por otra, la alusión a la garantía de la prestación de unos servicios competitivos no debería confundirse con la asunción de las facultades que tienen atribuidas las autoridades de competencia para velar por la competencia efectiva en los mercados. Con independencia de que esta no sea la voluntad del órgano proponente, se propone eliminar la citada expresión, o en su defecto complementarla con la salvaguarda de las funciones de las autoridades de competencia.

Esta misma cautela debería adop-

tarse en el art. 20.6, que cita entre las funciones asignadas a la CNJ «vigilar, controlar, inspeccionar y, en su caso, sancionar las actividades relacionadas con los juegos [...]»; y en el apartado 16 de dicho artículo 20, que atribuye cualquier otra competencia de carácter público y las potestades administrativas que en la actualidad ostenta la AGE y sus Organismos Públicos, con la salvedad de las funciones policiales que corresponden a las fuerzas de seguridad. Ello podría arrojar cierta confusión sobre la inclusión de las facultades administrativas atribuidas a la autoridad de competencia en el catálogo de funciones de la CNJ (control de conductas restrictivas de la competencia, control de concentraciones...). Debería añadirse al final de ambos apartados «sin perjuicio de las facultades atribuidas a las autoridades de competencia».

Por otra parte, el art. 19.1 en su párrafo 3 alude, como parte del objeto de la CNJ, a la canalización de la demanda «dimensionando la oferta de actividades de juego [...]». Se recuerdan, a propósito de este precepto, las cautelas ya comentadas acerca de la justificación de la función de dimensionamiento de la oferta de la CNJ en base a necesidad de protección determinados intereses generales que la jurisprudencia comunitaria admite para establecer restricciones a la libre circulación y a la libertad de establecimiento en este sector.

Finalmente, el apartado 5 del art. 20, en relación con el art. 16.2, atribuye a la CNJ la facultad de homologar el software y los sistemas técnicos, informáticos o telemáticos precisos para la realización de los juegos, así como los estándares de los mismos. Se llama la atención sobre el hecho de que tal homologación de instrumentos y estándares tecnológicos puede suponer restricciones al desarrollo de la actividad tanto de los operadores de juego como de los propios desarrolladores y comercializadores de estos sistemas. Por ello, se considera conveniente introducir alguna precisión, sea en el art. 20.5 o en el mencionado 16.2, en relación con los elementos y criterios que la CNJ tendrá en cuenta para realizar tal homologación, y que dicha tarea se llevará a cabo sin obstaculizar injustificadamente la competencia en el mercado.

3.5. Asimetrías en el tratamiento los operadores de las distintas modalidades

Como ya hemos tenido la oportunidad de señalar previamente, el sector del juego, desde el punto de vista de la competencia, independientemente del tipo concreto de apuesta, lotería, rifa, concurso u otra categoría de juego de que se trate, debe ser considerado globalmente, ya que existen ciertas tensiones competitivas entre los operadores de los distintos tipos y modalidades de juego, si bien de intensidad variable. Ello conduce a analizar la medida en que la diferencias en la regulación de las distintas actividades pueden impactar sobre las condiciones de competencia del sector desde un punto de vista global, en particular si tales diferencias suponen ventajas competitivas de operadores de modalidades o tipos concretos frente a los de otras modalidades. Esta situación normalmente se va a dar en relación con LAE y ONCE, los operadores tradicionales, aunque como ve-

remos alguna de estas ventajas podría ser extensible a terceros operadores.

En este sentido, independientemente de las razones singulares de interés social o de posición tradicional que lo justifiquen, desde el estricto punto de vista del futuro funcionamiento competitivo de estos mercados el hecho de que el APL contenga elementos adicionales a la reserva de actividad de loterías que sitúan a LAE y ONCE en una posición privilegiada frente al resto de operadores no resulta inocuo. No debe olvidarse, a este respecto, la posición del privilegio en términos de posicionamiento, imagen de marca y experiencia con que cuentan tanto LAE como ONCE frente al resto de operadores al estar presentes en el sector del juego con anterioridad a sus competidores, así como el control total del acceso al mercado que va a ejercer la CNJ mediante el sistema de licencias generales limitativas.

El nuevo impuesto sobre actividades de juego

Dejando a un lado la propia reserva de actividad de loterías (art. 4 APL) mantenida a favor de los operadores tradicionales LAE y ONCE (DA 1ª), la primera de estas ventajas es la relativa al nuevo impuesto sobre actividades de juego cuyo ámbito supere el territorio de una Comunidad Autónoma, regulado en el artículo 48 APL.

A pesar de que, al regular el hecho imponible en el apartado 1 del mencionado precepto, el impuesto nace con una vocación de aplicarse a todos los operadores que realicen una actividad de juego que supera el territorio de una Comunidad Autónoma, posteriormente el apartado 2 señala que «no estarán sujetos al impuesto los juegos de lotería, siempre que se desarrollen en el ámbito superior al de una Comunidad Autónoma, con independencia del operador público o privado que los organice o celebre».

Esto es, tan sólo LAE y ONCE, en su actividad de lotería, quedarían excluidos de la aplicación de este nuevo tributo, toda vez que incluso los operadores de ámbito territorial limitado al territorio de una determinada Comunidad Autónoma quedan sometidos a él.

Así, LAE y ONCE podrían utilizar la ventaja de las rentas que van a retener a partir de esta exención tanto para hacer más atractiva su modalidad de loterías tradicionales frente a otras modalidades como, incluso, para mejorar su posición competitiva en las modalidades abiertas al mercado en las que participen en competencia directa con otros operadores, al poder establecer subvenciones cruzadas de unas actividades a otras. Ello puede constituir una ventaja sustancial que afecte al desarrollo de la competencia en otras actividades.

En base a todo lo anterior, y teniendo en cuenta que el APL no limita la participación de LAE y ONCE en modalidades de juego en las que no están presentes hasta ahora, en ausencia de una mayor justificación en sentido contrario cabría reconsiderar la conveniencia de mantener la exención contenida en el apartado segundo del artículo 48, con el objeto de que en el APL no se contenga un tratamiento fiscal diferenciado que pueda afectar al nivel de competencia efectiva entre operadores existente en el sector del juego, circunstancia que se superpone a otros privilegios otorgados a favor

de los operadores mencionados sobre los que ya se han expresado ciertas cautelas en relación con su justificación. En su defecto, cabría plantear mecanismos que redujesen el impacto sobre la competencia de esta previsión (por ejemplo no establecer una exención total sino una reducción del tributo y/o determinados mecanismos de separación financiera o contable entre actividades que impidiesen la utilización de esta exención para otras actividades distintas de la lotería).

Otro aspecto del régimen del nuevo impuesto que puede tener consecuencias sobre la posición de los distintos operadores según tipos y modalidades de juego (si bien en este caso no afectan estrictamente a ONCE y LAE) consiste en la determinación de los elementos principales del tributo, en particular la base imponible y el tipo de gravamen.

En primer término, el apartado 6 del art. 48 del APL regula la base imponible, conteniendo diferentes regímenes para su determinación. Así, dependiendo de cada modalidad de juego la base imponible consistirá en los ingresos brutos o netos. Adicionalmente, en el caso de las combinaciones aleatorias la base imponible se define como el importe total del valor de mercado de los premios o ventajas concedidas a los participantes. En segundo lugar, los tipos de gravamen aplicables a la base imponible aparecen diferenciados para cada categoría concreta de juego, oscilando entre el 10 por ciento y el 35%, en la versión del APL que se ha sometido a este informe.

Sin perjuicio de que no resulta posible en este momento apreciar el grado en que tales diferencias de tratamiento se vayan a plasmar en la realidad en ventajas efectivas a favor de ciertos operadores, se hace notar que los operadores que centren su actividad en las modalidades más beneficiadas por dicho régimen contarán con una ventaja adicional en el sentido anteriormente apuntado. Es por ello que, de nuevo, las razones que justifican el abandono de la neutralidad en la carga fiscal de las distintas modalidades deben fundamentarse adecuadamente.

Acceso privilegiado a actividades liberalizadas

También puede impactar sobre las futuras condiciones de competencia en el sector la medida en que el acceso a las actividades liberalizadas resulte más fácil a los operadores tradicionales que al resto. Por ejemplo, el APL habilita a LAE para desarrollar actividades de apuestas deportivas con carácter inmediato en los términos en que venían realizando esta actividad hasta ahora. Ello resulta lógico (con independencia de las consecuencias que pudieran derivarse de la dilación en el desarrollo concreto de las licencias correspondientes a esta categoría que se realice por parte de la CNJ), al entenderse que cualquier otro tipo de juego que LAE pretenda realizar, incluso dentro de las apuestas deportivas, diferente a los que ya viene realizando se ha de sujetar a las mismas normas que el resto de los operadores.

Sin embargo, en relación con la ONCE, el APL objeto de análisis regula en su Disposición Adicional Segunda el régimen específico que se le aplica a la ONCE en materia de juego. En la misma se recoge la normativa

que le es de aplicación, señalándose en su apartado 1 que «la ONCE seguirá rigiéndose en materia de juego por la disposición adicional vigésima de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986, así como por el Real Decreto 358/1991, de 15 de marzo, de reordenación de la ONCE; por sus vigentes Estatutos, publicados por Orden TAS/2533/2006 de 27 de julio de 2006; por la presente disposición adicional y demás normativa específica aplicable a dicha Organización o que pudiera aprobarse al efecto y a los juegos y modalidades que tiene autorizados. Los títulos por los que se autoriza a la ONCE a realizar actividades de juego no podrán cederse a terceros».

El contenido de la Disposición Adicional, al no realizar una referencia expresa a la necesidad de que la ONCE sujete su actividad como operador del juego a lo contenido en el articulado del APL objeto de análisis, puede suponer de hecho la exclusión de la ONCE de la aplicación de la Ley de Regulación del Juego. Esta situación podría eventualmente generar problemas en la aplicación a la ONCE de determinados contenidos del APL que es deseable que afecten a todos los operadores presentes en el sector del juego, como pueden ser aspectos relacionados con el acceso a la actividad (ONCE podría obtener autorización para las distintas modalidades de juego de manera «paralela» al régimen de licencias establecido para el resto de los operadores), las prohibiciones objetivas y subjetivas, el control de la actividad de juego o régimen sancionador. En función de todo lo anterior se recomienda en primer término efectuar una reflexión sobre aquellos preceptos del APL que deban ser aplicables a la ONCE, y posteriormente una modificación de la Disposición Adicional señalada, haciendo referencia a su sujeción al APL.

Teniendo en cuenta todo lo anterior se considera oportuna la modificación del apartado primero de la Disposición Adicional Segunda con la inclusión de un inciso de la siguiente naturaleza:

«Uno. La ONCE seguirá rigiéndose en materia de juego por la disposición adicional vigésima de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986, así como por el Real Decreto 358/1991, de 15 de marzo, de reordenación de la ONCE; por sus vigentes Estatutos, publicados por Orden TAS/2533/2006 de 27 de julio de 2006; por la presente disposición adicional y demás normativa específica aplicable a dicha Organización o que pudiera aprobarse al efecto y a los juegos y modalidades que tiene autorizados. Igualmente le será objeto de aplicación la presente Ley en todos aquellos aspectos en los que su especial naturaleza no justifique un tratamiento diferenciado frente al resto de operadores presentes en el sector del juego, resultando en todo caso de aplicación el Título III relativo a los títulos habilitantes para el ejercicio de las actividades no reservadas, el Título IV relativo al Control de la actividad y el Título VI referido al Régimen sancionador. Los títulos por los que se autoriza a la ONCE a realizar actividades de juego no podrán cederse a terceros».

Otras normas distintas al APL que

pueden reforzar las asimetrías de la regulación propuesta

La importancia de no establecer en dicho APL ulteriores asimetrías regulatorias de cara al desarrollo competitivo del sector del juego se acrecienta si se tiene en cuenta que, fuera de este APL, que no olvidemos tiene la vocación de constituir la norma de referencia en la regulación global del sector, las entidades mencionadas ya vienen disfrutando de ciertas ventajas adicionales.

En primer término, tanto los premios de LAE, que ahora podrá ser parcialmente privatizada, como los de ONCE gozan de determinados privilegios fiscales que son susceptibles de hacer más atractivos los juegos que organizan frente a los que ofrecen sus competidores. En concreto, la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio, contiene en su artículo 7.ñ) entre las rentas exentas de la aplicación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas «los premios de las loterías y apuestas organizadas por la entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado y por los órganos o entidades de las Comunidades Autónomas, así como de los sorteos organizados por la Cruz Roja Española y por la Organización Nacional de Ciegos Españoles». Están exentos igualmente los premios de loterías, apuestas y sorteos organizados por organismos públicos o entidades que ejerzan actividades de carácter social o asistencial sin ánimo de lucro establecidos en otros Estados miembros de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo y que persigan objetivos idénticos a los de Cruz Roja Española y ONCE, entidades que, con arreglo al APL, pueden organizar actividades de lotería con carácter ocasional, previa autorización de la CNJ.

Sin perjuicio de que de cara a no evitar alteraciones adicionales, en caso de mantenerse esta diferencia en la tributación de los premios, en el APL debería limitarse a las actividades reservadas y no al resto de modalidades en que participen LAE y ONCE, cuestión que no queda del todo clara, debe tenerse en cuenta que esta circunstancia, incluso una vez corregida en el sentido anterior, puede condicionar la decisión de los consumidores en relación con la modalidad en que participar.

Otra circunstancia que puede consolidar las asimetrías establecidas en el APL es el proceso de aprobación parlamentaria de la futura Ley de Economía Social, cuyo Proyecto se encuentra actualmente en trámite de enmiendas en el Congreso de los Diputados. El Proyecto de Ley busca configurar un marco jurídico que otorgue un mayor conocimiento y mejor visibilidad de la economía social, otorgándole una mayor seguridad jurídica y definiendo los principios que deben contemplar las entidades que conforman dicho sector. A pesar de que el Proyecto de Ley original no contenía ninguna referencia destacable en este sentido, en los posteriores trabajos parlamentarios se está configurando la posibilidad de introducir determinadas Disposiciones Adicionales relativas a la naturaleza y ordenación jurídica de la organización en materia de juego.

Estas propuestas se refieren a la naturaleza de la ONCE como entidad singular de Economía Social. Así, atendiendo a la peculiares funciones desempeñadas por la organización y a los fines que la orientan su actividad, la práctica totalidad de los grupos parlamentarios han considerado oportuno introducir enmiendas de adición en las que se establece para la ONCE una naturaleza de entidad singular de Economía Social, pero en las que se corre el riesgo de extralimitar este objetivo razonable. En concreto, se hace referencia expresa a la naturaleza como operador de juego de la ONCE, señalándose que su marco regulador se encuentra configurado por la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986, por el Acuerdo General entre el Gobierno de la Nación y la ONCE vigente en cada momento, y por las restantes normas reglamentarias que regulan su actividad. En relación con estas redacciones, debe recordarse lo ya dicho en relación con la Disposición Adicional segunda del APL y que suponía la exclusión de la ONCE de la aplicación del APL objeto de análisis. En la medida en que a través de las enmiendas se está concretando el régimen jurídico aplicable a la ONCE, y al igual que señalábamos en relación con la Disposición Adicional Segunda del APL objeto de análisis, debería tomarse en consideración la necesidad de que la ONCE se someta a la Ley de Regulación del Juego cuando actúe como un operador más en el sector del juego, en contra de lo que proponen tales enmiendas.

En segundo término, algún grupo parlamentario ha propuesto la adición a la Ley de Economía Social de una nueva Disposición Adicional que trasciende la mera concreción del régimen jurídico de la ONCE y de su configuración como entidad singular de la Economía Social[8]. En concreto se ha propuesto por una parte la modificación de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986, con la finalidad de que la concesión de nuevas autorizaciones a la ONCE para explotar modalidades de juego sea una facultad que correspondiendo al Consejo de Ministros se efectúe a través del Acuerdo General entre el Gobierno de España y la ONCE. Otro aspecto problemático que recoge la Disposición Adicional propuesta se refiere a la supervisión y control de las modalidades de juego autorizadas por parte del Consejo de Protectorado de la ONCE. Como ya hemos señalado previamente, se considera que en materia de supervisión y control el APL que ha motivado la realización del presente informe debería ser también objeto de aplicación a la ONCE, y por tanto el nuevo organismo regulador que se crea, la Comisión Nacional del Juego, debería ser el ente sobre el que recaigan las competencias de supervisión y control de la totalidad del sector del juego.

Por otra parte, esta misma enmienda, de prosperar, conllevaría también la autorización automática para la explotación de productos de juego de apuestas mutuas en cualquier disciplina deportiva, con excep-

8. Enmienda núm. 53 del Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió). BOCG 23 de noviembre de 2010.

ción de aquellos eventos que tengan por objeto las apuestas deportivas que comercializa Loterías y Apuestas del Estado. Ello supondría la consolidación de los riesgos ya apuntados anteriormente en relación con las diferencias entre operadores a la hora de acceder al mercado. En concreto, se amplía el número de juegos en los que puede participar la ONCE sin ningún sometimiento a los procesos requeridos para el resto de operadores presentes en el sector, y se desligaría definitivamente la actividad de supervisión y control sobre los juegos de la ONCE al sometimiento a la actividad de la Comisión Nacional del Juego.

Otro de los elementos ajenos al APL que cabe considerar para acabar de contextualizar las asimetrías que introduce el APL es la aportación económica del Estado a la financiación de la ONCE. Actualmente se encuentra vigente un Acuerdo General entre el Gobierno de la Nación y la ONCE en materia de cooperación, solidaridad y competitividad para la estabilidad de futuro de la ONCE para el período 2004-2011. En dicho Acuerdo, entre los diversos aspectos que se regulan se prevé la existencia de una asignación financiera del Estado a la ONCE con la finalidad de garantizar la viabilidad de la ONCE en caso de que las ventas de juego sean inferiores a las fijadas en el propio Acuerdo General. Sin perjuicio de que la CNC ha recordado en alguna ocasión el carácter público de estos fondos entregados a un operador económico concreto a los efectos de la normativa de ayudas de Estado, con las consecuencias que de ello se pudieran derivar en caso de concurrir el resto de requisitos establecidos en el art. 107 TFUE, dicha aportación constituye una ventaja adicional, en un sector del juego relativamente liberalizado, sobre el resto de operadores, cuya viabilidad y permanencia en el mercado estará lógicamente sometida al principio de riesgo y ventura y se puede ver afectada por este tipo de ventajas.

Todo lo anterior refuerza la idea de que, desde el punto de vista de la competencia, la regulación provista en el APL debe ser particularmente cuidadosa en evitar el otorgamiento de ventajas competitivas adicionales a determinados operadores que resulten injustificadas.

3.6. Posibles efectos sobre la competencia de la privatización de LAE

La reciente aprobación del Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo ha considerado oportuna la extinción de la entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado y la creación de la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado. Estos cambios vienen motivados en buena parte por la necesidad de ajustar la regulación del juego en España a la doctrina del TJUE que exige la separación de las actividades de operador y regulador. Además de ello, a través del mencionado Real Decreto-ley se abre la posibilidad de que en la nueva sociedad puedan participar inversores privados a través de la adquisición de una participación de hasta un 49% de su capital social, lo que podría contribuir a fomentar una gestión más eficiente e

incrementar los niveles de competencia existentes en el sector.

Sin perjuicio de que esta regulación resulta ajena al APL objeto de análisis en sentido estricto, se considera pertinente no obstante realizar determinadas reflexiones, dado que la forma en que se produzca la selección del socio o socios que puedan participar en el capital social de la nueva Sociedad Estatal tendrá implicaciones desde el punto de vista de la competencia.

Así, en primer lugar, debe tenerse en cuenta que básicamente lo que consigue el operador que entre en el capital de LAE con dicha entrada es parte de un negocio cuya actividad tradicional resulta altamente rentable y está sometida a reserva de actividad, y que cuenta con unas características económicas muy ventajosas (escala, imagen de marca, implantación...) para consolidarse en otros ámbitos del sector del juego. En atención a ello, el diseño de los mecanismos a través de los cuales se establezca la entrada de capital privado en la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado debería articularse en torno a principios básicos que garanticen la publicidad y transparencia de los procedimientos, de manera que el proceso de selección resulte verdaderamente competitivo y permita extraer el valor que realmente corresponde a dicha venta.

En segundo lugar, partiendo de estos principios, no debe desconocerse que si el socio o socios privados en LAE resultan ser a su vez un competidor de ésta en las modalidades de juego sometidas a liberalización, se producirá una vinculación estructural entre operadores competidores que puede resentir seriamente el funcionamiento competitivo del mercado. Por ello, se quiere aprovechar la ocasión para llamar la atención sobre la necesidad de considerar este factor dentro del conjunto de elementos a tener en cuenta en el diseño del proceso de entrada de capital privado en LAE, reflexionando sobre la conveniencia de establecer medidas correctoras en este sentido.

Proyecto de Ley 121-000109/2011, de 4 febrero, de Regulación del Juego

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día de hoy, ha adoptado el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia.

(121) Proyecto de Ley.

121/000109

Autor: Gobierno.

Proyecto de Ley de regulación del juego.

Acuerdo:

1. Encomendar su aprobación con competencia legislativa plena y por el procedimiento de urgencia, conforme a lo dispuesto en los artículos 148 y 93 del Reglamento, a la Comisión de Economía y Hacienda. Asimismo, publicar en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, estableciendo plazo de enmiendas, por un período de ocho días hábiles, que finaliza el día 21 de febrero de 2011.

2. Comunicar al Parlamento de Canarias la recepción de este Proyecto de Ley, dando traslado del mismo, a los efectos de lo previsto en la disposición adicional tercera de la Constitución y en el artículo 46.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias, en relación con los preceptos de dicho Proyecto que puedan suponer modificación del régimen económico-fiscal de Canarias.

En ejecución de dicho acuerdo se ordena la publicación de conformidad con el artículo 97 del Reglamento de la Cámara.

PROYECTO DE LEY DE REGULACIÓN DEL JUEGO

Exposición de motivos

I

Desde la despenalización del juego en el Real Decreto 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, y debido fundamentalmente a la irrupción de los nuevos servicios de comunicaciones electrónicas y a la utilización de los servicios de juego interactivos a través de Internet, ha cambiado de forma sustancial, tanto en España como en otros países de su entorno, la concepción tradicional del juego.

Durante muchos años, el régimen jurídico del juego ha sufrido pocos cambios. Sin embargo, recientemente, como consecuencia de la citada irrupción de las apuestas y juegos a través de Internet y al verse superados los límites territoriales de las relaciones comerciales tradicionales, la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha señalado la necesidad de establecer una oferta dimensionada de juego.

En paralelo a este proceso de cambio, han aparecido nuevos operadores

en el mercado del juego para los que la normativa vigente no ofrece una respuesta regulatoria adecuada.

La carencia de los instrumentos normativos adecuados para dar respuesta a los interrogantes creados ante la nueva situación del mercado, ha generado en el sector del juego la necesidad de establecer nuevos mecanismos de regulación que ofrezcan seguridad jurídica a operadores y participantes en los diferentes juegos, sin olvidar la imprescindible protección de los menores de edad, de aquellas personas que hubieran solicitado voluntariamente la no participación, así como la protección del orden público y la prevención de los fenómenos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo.

II

El avance en los servicios de comunicación y, como consecuencia de su aplicación a las actividades de juego, la desvinculación de este tipo de actividades del territorio, ha traído consigo la necesidad de iniciar un nuevo camino en la regulación del sector del juego asegurando mayor eficacia en el cumplimiento de los objetivos ineludibles de tutela y protección social de los menores y de los participantes en los juegos, al tiempo que se pretenden alcanzar otras importantes finalidades como son la prevención de actividades fraudulentas y de blanqueo de capitales, y todo ello a través de una oferta dimensionada del juego, de una regulación de la práctica de aquellos juegos que puedan ser autorizados, así como del control público del sector.

Las aludidas finalidades, así como la necesidad de dotar al sector del juego de una regulación adecuada, ha tenido su reflejo en distintas iniciativas parlamentarias y en mandatos al Gobierno como el establecido, en el ámbito nacional, en la disposición adicional vigésima de la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información y, en el ámbito comunitario, en la Resolución del Parlamento Europeo de 10 de marzo de 2009 sobre la integridad de los juegos de azar en línea.

En definitiva, con el más absoluto respeto al marco competencial definido por la Constitución y los Estatutos de autonomía, resulta de todo punto insoslayable la necesidad de dotar de un nuevo marco jurídico a las actividades de explotación y gestión de juegos de ámbito estatal y, particularmente, a aquellos juegos que se practican a través de medios electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos y en los que los medios presenciales tienen un carácter accesorio.

El desarrollo de un marco normativo que responda a las necesidades del sector del juego ha de realizarse sin perjuicio del reconocimiento pleno de las competencias en materia de juego que los Estatutos de autonomía atribuyen a las respectivas Comunidades entre las que se incluyen en algunos casos la capacidad de éstas para colaborar en el ejercicio de competencias estatales en relación con las actividades de juego. Esta circunstancia ha hecho preciso el diseño de procedimientos y mecanismos asimétricos que faciliten la necesaria colaboración y coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas en el ejercicio de las competencias estatales en materia de juego.

III

En cumplimiento y desarrollo del mandato previsto en la ya citada disposición adicional vigésima de la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información y a los efectos de controlar las actividades de juego de ámbito estatal, especialmente si se realizan a través de medios electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos, ha sido necesario establecer un sistema de planificación y acceso al desarrollo de la actividad, determinar las competencias estatales en materia de regulación y control, y definir un régimen de infracciones y sanciones que garantice la efectividad del marco regulatorio.

Estos objetivos constituyen, en consecuencia, una de las finalidades esenciales de esta ley que ha de ser la norma sectorial de referencia en materia de explotación de juegos a través de medios electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos en el ámbito estatal, procurando, al mismo tiempo, la coordinación o integración de la regulación que ahora se aprueba con el marco normativo general de la actividad de juego en nuestro país y con otras normas sectoriales sobre las que esta ley pueda tener incidencia, tales como, a título de ejemplo, la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y demás normativa complementaria, y la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico.

Esta ley, sobre la base de la existencia de una oferta dimensionada, pretende regular la forma de acceder a la explotación de las actividades de juego de ámbito nacional, permitiendo asimismo la apertura del sector a una pluralidad de operadores de juego. Se trata, no obstante, de una apertura del sector que debe ser controlada al objeto de garantizar la tutela de todos los intereses involucrados y preservar el orden público con pleno respeto a los principios inspiradores del Derecho Comunitario.

El gran volumen de juego asociado a las loterías, así como la posibilidad de que el carácter de documentos de pago al portador de sus boletos y billetes pueda ser empleado como instrumento de blanqueo de capitales, requiere una reserva de esta actividad a determinados operadores, públicos o privados, que han de quedar sujetos a un estricto control público, asegurándose de este modo la protección de los intereses del Estado contra los riesgos de fraude y criminalidad, evitando asimismo los efectos perniciosos del juego sobre los consumidores.

En este sentido, se hace plenamente necesario mantener la reserva en exclusiva de la actividad del juego de loterías de ámbito estatal a favor de la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado y de la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE), como operadores de juego que vienen explotando de forma controlada hasta la fecha estas loterías.

La sociedad estatal Loterías y Apuestas del Estado continuará sometida a un régimen de control público de su actividad dado el gran volumen de juego gestionado por esta y su extensa red comercial, de gran raigambre en la sociedad española desde hace más de 250 años. Por otra parte,

la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE), que desde 1938 se ha consolidado en España como una institución social singular en el objetivo de atención a las personas con discapacidad, seguirá manteniendo su singularidad jurídica en materia de juego en las actividades sujetas a reserva, tal y como se establece en las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera de esta ley.

Con esta finalidad, se encomienda al Ministerio de Economía y Hacienda y a la Comisión Nacional del Juego, el establecimiento de los procedimientos de autorizaciones y la adopción de aquellas medidas que permitan el seguimiento y control de los operadores que realicen actividades de Juego sujetas a reserva en virtud de esta ley y del control del cumplimiento, por parte de éstos, de las condiciones que se establezcan, en especial, en relación con la protección del orden público y la prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

IV

Desde el máximo respeto a las competencias de las Comunidades Autónomas, esta ley se fundamenta en los números 6, 11, 13, 14 y 21 del apartado primero del artículo 149 de la Constitución Española y en la reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, manifestada en numerosas sentencias, entre las que cabe destacar, la número 163/1994, de 26 de mayo, que declara la existencia de una competencia estatal en materia de juego que ha de ser ejercida por el Estado en nombre del interés general, sin perjuicio de las competencias que en materia de juego tienen reconocidas las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de autonomía.

La regulación de los juegos de ámbito estatal se ha plasmado de conformidad con el mandato recogido en el apartado sexto de la disposición adicional vigésima de la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información. Las competencias estatales en materia de juego han de ser entendidas, no obstante, sin perjuicio del reconocimiento pleno de las competencias que, en esta materia atribuyen los Estatutos de autonomía a las respectivas Comunidades Autónomas lo que ha hecho preciso el diseño de procedimientos y mecanismos de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. A estos efectos, se crea el Consejo de Políticas de Juego, como órgano colegiado que asegurará la participación de las Comunidades Autónomas en la fijación de los principios de la normativa de los juegos y de las medidas de protección a los menores, personas dependientes. En todo caso, a través del Consejo de Políticas de Juego se coordinará la actuación del Estado y Comunidades Autónomas en materia de otorgamiento de licencias.

Esta ley establece la regulación de las actividades de juego que se realizan a través de canales electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos y en las que los medios presenciales deberán tener un carácter accesorio, salvo las actividades presenciales de juego sujetas a reserva desarrolladas por las entidades designadas por la ley que, por su naturaleza, son exclusivamente de competencia estatal.

Con la finalidad de respetar íntegra-

mente las competencias de las Comunidades Autónomas sobre el juego presencial, la ley ha introducido la obligación de que las Comunidades Autónomas emitan preceptivamente un informe sobre las solicitudes de títulos habilitantes que puedan afectar a su territorio. La concesión de cualquier título habilitante exigirá, para la instalación o apertura de locales presenciales abiertos al público o de equipos que permitan la participación de los juegos, autorización administrativa de la Comunidad Autónoma, que se otorgará de acuerdo con las políticas propias de dimensionamiento de juego de cada una de ellas.

V

La presente ley se divide en siete títulos, con cuarenta y nueve artículos, cinco disposiciones adicionales, siete disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y siete disposiciones finales.

En el Título I, «Objeto y ámbito de aplicación», se regula el objeto y ámbito de aplicación de la ley, tanto desde una perspectiva objetiva (actividad regulada) como territorial (ámbito de la actividad). De esta forma, el alcance de esta norma se extiende a toda actividad de organización, explotación y desarrollo de actividades de juego de ámbito estatal realizadas a través de medios electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos, en la que los medios presenciales tienen carácter accesorio, así como a la actividad publicitaria conectada con la misma, siempre que tales actividades se dirijan a todo el territorio del Estado, adoptando el criterio de distribución competencial establecido en otras normas sectoriales como la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de Información. Asimismo, se incorporan las diferentes definiciones de juegos, incluidos los de carácter esporádico, y se establece la reserva y el régimen de control de la actividad de loterías.

En el Título II, «Disposiciones Generales», se recogen los requisitos de los juegos, así como las prohibiciones objetivas y subjetivas a las actividades objeto de regulación, previéndose la creación o adecuación de los instrumentos administrativos necesarios para garantizar el cumplimiento de las prohibiciones subjetivas. Igualmente, se regula la publicidad del juego al amparo de las competencias del Estado previstas en el número 6, del apartado primero del artículo 149 de la Constitución Española, singularmente en lo que se refiere a la protección de la juventud y de la infancia, garantizada en el apartado cuarto del artículo 20 de la Constitución Española. Además, se recogen los principios y prácticas a adoptar con objeto de proteger el orden público, garantizando la integridad del juego, así como previniendo y mitigando la participación desordenada en los juegos de azar y los efectos nocivos que pudiere provocar, optimizando simultáneamente los beneficios para la Sociedad.

En el Título III, «Títulos Habilitantes», se establecen las características de las diferentes clases de títulos habilitantes, licencias y autorizaciones, y el régimen de autorización aplicable a los operadores como explotadores de juegos, previendo un sistema de adjudicación respetuoso con los principios generales del Derecho Comunitario.

En el Título IV, «Control de la actividad», se establecen los requisitos técnicos mínimos, susceptibles de mayor concreción mediante un posterior desarrollo reglamentario específico, que deberán cumplir los equipos y sistemas técnicos que sirvan como soporte de la actividad de juegos autorizados.

En el Título V, «La Administración del Juego», se establecen las competencias que corresponden al Ministerio de Economía y Hacienda en materia de juego. Se crea un órgano regulador, La Comisión Nacional del Juego, al que se le atribuyen todas las competencias necesarias para velar y asegurar la integridad, seguridad, fiabilidad y transparencia de las operaciones de juego, así como el cumplimiento de la normativa vigente y de las condiciones establecidas para su explotación. Además, este órgano regulador único canalizará la demanda dimensionando la oferta de actividades de juego, evitando la explotación de las actividades de juego con fines fraudulentos y estableciendo el marco apropiado para proteger a los menores y prevenir el desarrollo de fenómenos de dependencia. Por último, se establece el Consejo de Políticas de Juego como el órgano de participación de las Comunidades Autónomas.

En el Título VI, «Régimen Sancionador», se establece el régimen de infracciones y sanciones en relación con las actividades objeto de esta ley, así como el procedimiento sancionador, incluyendo previsiones para poder actuar contra el juego no autorizado por medio del bloqueo de la actividad que pueda realizarse a través de medios electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos.

Y finalmente, en el Título VII, «Régimen Fiscal», se determina, de acuerdo con las previsiones establecidas en la disposición adicional vigésima de la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información, el régimen impositivo aplicable al desarrollo de las actividades de juego reguladas en esta ley, sin perjuicio del mantenimiento de lo establecido en los artículos 36 y siguientes del Decreto 3059/1966, de 1 diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de Tasas Fiscales y en el Real Decreto-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, que continuarán en vigor en lo que se refiere al gravamen cedido en su ámbito competencial.

Este nuevo impuesto, en el ámbito estatal, grava las operaciones de juego, así como a las combinaciones aleatorias con fines publicitarios o promocionales, aunque no sean estrictamente juego.

Además de lo anterior, se regula la participación de las Comunidades Autónomas en el nuevo impuesto del juego mediante la cesión de la recaudación obtenida por el gravamen correspondiente a los ingresos por el juego de los residentes en cada Comunidad, reservándose el Estado lo recaudado por cuenta de los jugadores no residentes en España y por lo que corresponda a las apuestas mutuas deportivas estatales y las apuestas mutuas hípicas estatales.

El nuevo impuesto, como se ha dicho, no afecta a las tasas vigentes sobre el juego, siendo incompatible con las mismas, que siguen siendo gravá-

menes cedidos a las Comunidades Autónomas en su totalidad.

Por último, se establece una tasa fiscal sobre las actividades y servicios prestados a los operadores por la Comisión Nacional del Juego.

TÍTULO I

Objeto y ámbito de aplicación

Artículo 1. Objeto.

El objeto de esta ley es la regulación de la actividad de juego, en sus distintas modalidades, que se desarrolle en el ámbito del Estado con el fin de garantizar la protección del orden público, luchar contra el fraude y salvaguardar los derechos de los participantes en los juegos.

La ley regula, en particular, la actividad de juego a que se refiere el párrafo anterior cuando se realice a través de canales electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos, en la que los medios presenciales deberán tener un carácter accesorio, salvo para los juegos desarrollados por las entidades designadas por esta ley para la realización de actividades sujetas a reserva.

Artículo 2. Ámbito de aplicación.

Dentro del objeto definido en el artículo anterior, se incluyen en el ámbito de aplicación de esta ley las siguientes actividades de juego cuando la actividad desarrollada tenga ámbito estatal:

a) Las actividades de juego de loterías, apuestas y otras cualesquiera, en las que se arriesguen cantidades de dinero u objetos económicamente evaluables en cualquier forma, sobre resultados futuros e inciertos, y que permitan su transferencia entre los participantes, con independencia de que predomine en ellos el grado de destreza de los jugadores o sean exclusiva o fundamentalmente de suerte, envite o azar.

b) Las rifas y concursos, en los que la participación se realiza mediante una contraprestación económica.

c) Los juegos de carácter ocasional, que se diferencian del resto de los juegos previstos en los apartados anteriores por su carácter esporádico.

d) Las actividades de juego transfronterizas, esto es, las realizadas por las personas físicas o jurídicas radicadas fuera de España que organicen u ofrezcan actividades de juegos a residentes en España.

Se incluyen asimismo en el ámbito de aplicación de esta ley las actividades de publicidad, promoción y patrocinio relativas a las actividades de juego relacionadas en el presente apartado.

2. Quedan excluidos del ámbito de aplicación de esta ley:

a) Los juegos o competiciones de puro ocio, pasatiempo o recreo que constituyan usos sociales y se desarrollen en el ámbito estatal, siempre que éstas no produzcan transferencias económicamente evaluables, salvo el precio por la utilización de los medios precisos para su desarrollo y cuando éste no constituya en medida alguna beneficio económico para el promotor o los operadores.

b) Las actividades de juego realizadas a través de medios electrónicos, informáticos o telemáticos cuyo ámbito no sea estatal.

c) Las combinaciones aleatorias con fines promocionales o publicitarios,

sin perjuicio de lo establecido en el Título VII de esta ley.

Artículo 3. Definiciones.

A efectos de esta ley, los términos que en ella se emplean tendrán el sentido que se establece en el presente artículo.

a) 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 e inciertos, dependientes en alguna medida del azar, y que permitan su transferencia entre los participantes, con independencia de que predomine en ellos el grado de destreza de los jugadores o sean exclusiva o fundamentalmente de suerte, envite o azar. Los premios podrán ser en metálico o especie dependiendo de la modalidad de juego.

b) Loterías. Se entiende por loterías las actividades de juego en las que se otorgan premios en los casos en que el número o combinación de números o signos, expresados en el billete, boleto o su equivalente electrónico, coinciden en todo o en parte con el determinado mediante un sorteo o evento celebrado en una fecha previamente determinada o en un programa previo, en el caso de las instantáneas o presorteadas. Las loterías se comercializarán en billetes, boletos o cualquier otra forma de participación cuyo soporte sea material, informático, telemático, telefónico o interactivo.

c) Apuestas. Se entiende 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, determinándose la cuantía del premio que se otorga en función de las cantidades arriesgadas u otros factores fijados previamente en la regulación de la concreta modalidad de apuesta.

En función del acontecimiento sobre cuyo resultado se realiza la apuesta, ésta puede ser:

1. Apuesta deportiva: es el concurso de pronósticos sobre el resultado de uno o varios eventos deportivos, incluidos en los programas previamente establecidos por la entidad organizadora, o sobre hechos o actividades deportivas que formen parte o se desarrollen en el marco de tales eventos o competiciones por el operador de juego.

2. Apuesta hípica: es el concurso de pronósticos sobre el resultado de una o varias carreras de caballos incluidas en los programas previamente establecidos por la entidad organizadora.

3. Otras apuestas: es el concurso de pronósticos sobre el resultado de uno o varios eventos distintos de los anteriores incluidos en los programas previamente establecidos por el operador de juego.

Según la organización y distribución de las sumas apostadas, la apuesta puede ser:

1. Apuesta mutua: es aquella en la que un porcentaje de la suma de las cantidades apostadas se distribuye entre aquellos apostantes que hubieran acertado el resultado a que se refiera la apuesta.

2. Apuesta de contrapartida: es aquella en la que el apostante apuesta

contra un operador de juego, siendo el premio a obtener el resultante de multiplicar el importe de los pronósticos ganadores por el coeficiente que el operador haya validado previamente para los mismos.

3. Apuesta cruzada: es aquella en que un operador actúa como intermediario y garante de las cantidades apostadas entre terceros, detrayendo las cantidades o porcentajes que previamente el operador hubiera fijado.

d) Rifas. Se entiende por rifa aquella modalidad de juego consistente en la adjudicación de uno o varios premios mediante la celebración de un sorteo o selección en la que intervenga el azar, entre los adquirientes de billetes, papeletas u otros documentos o soportes de participación, diferenciados entre si, ya sean de carácter material, informático, telemático o interactivo, en una fecha previamente determinada, y siempre que para participar sea preciso realizar una aportación económica. El objeto de la rifa puede ser un bien mueble, inmueble, semoviente o derechos ligados a los mismos, siempre que no sean premios dinerarios.

e) Concursos. Se entiende por concursos aquella modalidad de juego en la que su oferta, desarrollo y resolución se desarrolla por un medio de comunicación ya sea de televisión, radio, Internet u otro, siempre que la actividad de juego esté conexa o subordinada a la actividad principal. En esta modalidad de juego para tener derecho a la obtención de un premio, en metálico o en especie, la participación se realiza, bien directamente mediante un desembolso económico, o bien mediante llamadas telefónicas, envío de mensajes de texto o cualquier otro procedimiento electrónico, informático o telemático, en el que exista una tarificación adicional, siendo indiferente el hecho de que en la adjudicación de los premios intervenga, no solamente el azar, sino también la superación de pruebas de competición o de conocimiento o destreza. A los efectos de la presente definición, no se entenderán por concurso aquellos programas en las que aún existiendo premio el concursante no realice ningún tipo de desembolso económico para participar, ya sea directamente o por medio de llamadas telefónicas, envío de mensajes de texto o cualquier otro procedimiento electrónico, informático o telemático, en el que exista una tarificación adicional.

f) Otros Juegos. Son todos aquellos juegos que no tienen cabida en las definiciones anteriores, en los que exista un componente de aleatoriedad o azar y en los que se arriesguen cantidades de dinero u objetos económicamente evaluables.

g) Juegos a través de medios presenciales. Son aquellos en los que las apuestas, pronósticos o combinaciones deben formularse en un establecimiento de un operador de juego a través de un terminal en línea, bien mediante la presentación de un boleto, octavilla o un documento establecido al efecto en el que se hayan consignado los pronósticos, combinaciones o apuestas, bien tecleando los mismos en el terminal correspondiente, o bien mediante su solicitud automática al terminal, basada en el azar. Cualquiera de las fórmulas antes citadas serán transmitidas a un sistema central y, a continuación, el terminal expedirá uno o varios resguardos en los

que constarán, al menos, los siguientes datos: tipo de juego, pronósticos efectuados, fecha de la jornada, evento o período en el que participa, número de apuestas o combinaciones jugadas y números de control. Además del resguardo o resguardos referidos, existirá un resguardo único expedido por el terminal ubicado en el punto de venta autorizado de que se trate, en el que constarán, al menos, los datos antes citados, y que constituye el único instrumento válido para solicitar el pago de premios y la única prueba de participación en los concursos.

h) Juego por medios electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos. Son aquellos en los que se emplea cualquier mecanismo, instalación, equipo o sistema que permita producir, almacenar o transmitir documentos, datos e informaciones, incluyendo cualesquiera redes de comunicación abiertas o restringidas como televisión, Internet, telefonía fija y móvil o cualesquiera otras, o comunicación interactiva, ya sea ésta en tiempo real o en diferido.

i) Combinaciones aleatorias con fines publicitarios y promocionales. Se entienden por tales aquellos sorteos que, con finalidad exclusivamente publicitaria o de promoción de un producto o servicio, y teniendo como única contraprestación el consumo del producto o servicio, sin sobreprecio ni tarificación adicional alguna, ofrecen premios en metálico, especie o servicios, exigiendo, en su caso, la condición de cliente de la entidad objeto de la publicidad o promoción.

Artículo 4. Loterías.

1. Las loterías de ámbito estatal quedarán reservadas a los operadores designados por la ley.

2. Corresponde al titular del Ministerio de Economía y Hacienda la autorización para la comercialización de loterías de ámbito estatal. La autorización fijará las condiciones de gestión de los juegos en:

a) El porcentaje mínimo y máximo destinado a premios.

b) Las condiciones y requisitos para la celebración de sorteos, cuando procedan y la fijación del número de los mismos.

c) Los derechos de los participantes y los procedimientos de reclamación.

d) Las condiciones en las que podrán realizar actividades de publicidad y patrocinio de las actividades autorizadas.

e) Las medidas de protección a los menores, personas dependientes y para la prevención del fraude y del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo en los términos de los dispuesto en la Ley 10/2010 de 28 de abril.

3. En la explotación y comercialización de las loterías, los operadores autorizados cooperarán con el Estado en la erradicación de los juegos ilegales, en la persecución del fraude y la criminalidad y en la evitación de los efectos perniciosos de los juegos.

4. Los operadores autorizados, sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones a las que se refiere el artículo 8 de esta ley, notificarán a la Comisión Nacional del Juego un Plan de Medidas en el que se concreten los compromisos adicionales adquiridos por el operador en la gestión responsable del juego, la participación en la reparación

de los efectos negativos del mismo y la contribución del operador autorizado a planes, proyectos o actuaciones en beneficio de la sociedad.

TÍTULO II

Disposiciones generales

Artículo 5. Regulación de los juegos.

1. El Ministerio de Economía y Hacienda establecerá, por Orden Ministerial, la reglamentación básica para el desarrollo de cada juego o, en el caso de juegos esporádicos, las bases generales para la aprobación de su práctica o desarrollo.

2. El establecimiento de requisitos para el desarrollo de los juegos o su modificación, se entenderá, según corresponda, como autorización de nuevas modalidades de juegos o como modificación de las existentes.

3. Cualquier modalidad de juego no regulada se considerará prohibida.

4. La regulación o las bases preverán, dependiendo de la naturaleza del juego, los requisitos para evitar su acceso a los menores e incapacitados, evitando la utilización de imágenes, mensajes u objetos que puedan vulnerar, directa o indirectamente, la dignidad de las personas y los derechos y libertades fundamentales, así como cualquier forma posible de discriminación racial o sexual, de incitación a la violencia o de realización de actividades delictivas.

Artículo 6. Prohibiciones objetivas y subjetivas.

1. Queda prohibida toda actividad relacionada con la organización, explotación y desarrollo de los juegos objeto de esta ley que, por su naturaleza o por razón del objeto sobre el que versen:

a) Atenten contra la dignidad de las personas, el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, contra los derechos de la juventud y de la infancia, o contra cualquier derecho o libertad reconocido constitucionalmente.

b) Se fundamenten en la comisión de delitos, faltas o infracciones administrativas.

c) Recaigan sobre eventos prohibidos por la legislación vigente.

2. Desde un punto de vista subjetivo, se prohíbe la participación en los juegos objeto de esta ley a:

a) Los menores de edad y los incapacitados legalmente o por resolución judicial, de acuerdo con lo que establezca la normativa civil.

b) Las personas que voluntariamente hubieren solicitado que les sea prohibido el acceso al juego o que lo tengan prohibido por resolución judicial firme.

c) Los accionistas, propietarios, partícipes o titulares significativos del operador 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, en los juegos que gestionen o exploten aquéllos, con independencia de que la participación en los juegos, por parte de cualquiera de los anteriores, se produzca de manera directa o indirecta, a través de terceras personas físicas o jurídicas.

d) Los deportistas, entrenadores u otros participantes directos en el acontecimiento o actividad deportiva sobre la que se realiza la apuesta.

e) Los directivos de las entidades deportivas participantes u organizadoras respecto del acontecimiento o actividad deportiva sobre la que se realiza la apuesta.

f) Los jueces o árbitros que ejerzan sus funciones en el acontecimiento o actividad deportiva sobre la que se realiza la apuesta, así como las personas que resuelvan los recursos contra las decisiones de aquellos.

g) El Presidente, los consejeros y directores de la Comisión Nacional del Juego, así como a sus cónyuges o personas con las que convivan, ascendientes y descendientes en primer grado y a todo el personal de la Comisión Nacional del Juego que tengan atribuidas funciones de inspección y control en materia de juego.

h) Cualesquiera otras personas que una norma pueda establecer.

3. Con el fin de garantizar la efectividad de las anteriores prohibiciones subjetivas, la Comisión Nacional del Juego establecerá las medidas que, de acuerdo con la naturaleza del juego y potencial perjuicio para el participante, puedan exigirse a los operadores para la efectividad de las mismas. Asimismo, creará el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego, de ámbito estatal, y el Registro de Personas Vinculadas a Operadores de Juego.

Artículo 7. Publicidad, patrocinio y promoción de las actividades de juego.

1. 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 carezcan del título habilitante correspondiente para su práctica y que autorice a la realización de publicidad de juego o del operador que desarrolla esta actividad.

Se entenderá que el operador de juegos necesita título habilitante para todos aquellos programas emitidos en medios audiovisuales, publicaciones en medios de comunicación o páginas web en los que se desarrollen cualquier tipo de juego, ya sea total o parcialmente, incluidos aquellos en los que el medio para acceder a un premio consista en la utilización de servicios de tarificación adicional prestados a través de llamadas telefónicas o basados en el envío de mensajes, están sometidas, en lo que se refiere al ejercicio de actividades de juego, a autorización previa por parte de la Comisión Nacional del Juego.

2. Reglamentariamente se establecerán las condiciones que se incluirán en los respectivos títulos habilitantes de la autorización de la actividad publicitaria y sus límites y, en particular, respecto a:

a) El envío de comunicaciones publicitarias o promocionales por correo electrónico o por cualquier otro medio de comunicación electrónica equivalente, que sólo será posible si ha sido previamente autorizado por su destinatario, de acuerdo con lo previsto en el apartado primero del artículo 21 de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico.

b) La inclusión de anuncios u otras modalidades publicitarias de los juegos en medios de comunicación.

c) La actividad de patrocinio en acontecimientos deportivos que sean objeto de apuestas.

d) La inserción de carteles publicitarios en los lugares en que se celebren acontecimientos que sean objeto de juego.

e) El desarrollo de los concursos televisivos y las obligaciones de información sobre los requisitos esenciales del juego.

f) Cualesquiera otras que se establezcan reglamentariamente.

3. Cualquier entidad, agencia de publicidad, operador audiovisual, medio de comunicación o servicio de la sociedad de la información que difunda la publicidad y promoción directa o indirecta de juegos o de sus operadores, deberá requerir a quien solicite la inserción de los anuncios o reclamos publicitarios la tenencia del correspondiente título habilitante expedido por la Comisión Nacional del Juego que autorice a la realización de la publicidad solicitada, absteniéndose de su práctica si carece de ella. La Comisión Nacional del Juego expedirá certificación sobre los extremos antes citados, a requerimiento de los interesados en donde incluirá las limitaciones básicas para la emisión de la publicidad.

4. La Comisión Nacional del Juego en el ejercicio de la potestad administrativa de requerir el cese de la publicidad de las actividades de juego, se dirigirá a la entidad, agencia de publicidad, operador audiovisual, medio de comunicación o servicio de la sociedad de la información correspondiente indicándole motivadamente la infracción de la normativa aplicable.

La entidad, agencia de publicidad, operador audiovisual, medio de comunicación o servicio de la sociedad de la información deberá, en los dos días naturales siguientes a su recepción, comunicar el cumplimiento del requerimiento. En caso de que el mensaje publicitario cuente con un informe de consulta previa positivo emitido por un sistema de autorregulación publicitaria con el que la Comisión Nacional del Juego tenga un convenio de colaboración de los previstos en el punto 5 del artículo 24 de esta ley, se entenderá que se actuó de buena fe si se hubiese sujetado a dicho informe de consulta previa positivo, para el supuesto de actuación administrativa realizada en el marco de un expediente sancionador.

Artículo 8. Gestión responsable del juego y políticas de juego responsable.

1. La Gestión responsable del juego es el conjunto de principios y prácticas a adoptar con objeto de proteger el orden público garantizando la integridad del juego, así como previniendo y mitigando la participación desordenada en los juegos de azar y los efectos nocivos que pudiere provocar, optimizando simultáneamente los beneficios para la Sociedad.

2. 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 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 puede producir.

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.

3. Los operadores habilitados para realizar actividades de juego deberán asumir como compromisos:

a) Asegurar el cumplimiento de las leyes y reglamentaciones vigentes, especialmente, las obligaciones establecidas en la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención de blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

b) Asegurar la integridad y seguridad de los juegos, garantizando la participación, transparencia de los sorteos y eventos, del cálculo y del pago de premios y el uso profesional diligente de los fondos, en su más amplio sentido.

c) Canalizar adecuadamente la demanda de participación.

d) Reducir cualquier riesgo de daño potencial a la sociedad prestando la debida atención a los grupos en riesgo. Esta reducción de riesgo incluye la lucha contra el juego ilegal y las actividades delictivas asociadas.

e) Colaborar activamente de acuerdo con la normativa vigente, con las autoridades encargadas de la prevención del blanqueo de capitales.

f) Proporcionar al público la información necesaria para que pueda hacer una selección consciente de sus actividades de juego, promocionando actitudes de juego moderado y responsable.

g) 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.

4. Los operadores no podrán conceder préstamos ni cualquier otra modalidad de crédito o asistencia financiera a los participantes.

5. La Comisión Nacional del Juego verificará el cumplimiento por los operadores de su compromiso con la gestión de juego responsable y la implementación de prácticas adecuadas en todos los aspectos de sus actividades y de su red de ventas, sin perjuicio de las competencias de supervisión del Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias en materia de prevención de blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo establecidas por el artículo 45.4 f) de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención de blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

TÍTULO III

Títulos habilitantes

Artículo 9. Sometimiento de la actividad del juego a la previa obtención de título habilitante.

1. El ejercicio de las actividades no reservadas que son objeto de esta ley queda sometido a la previa obtención del correspondiente título habilitante, en los términos previstos en los artículos siguientes. De conformidad con esta ley son títulos habilitantes las li-

cencias y autorizaciones de actividades de juego.

Las Comunidades Autónomas emitirán informe preceptivo sobre las solicitudes de títulos habilitantes formuladas ante la Comisión Nacional del Juego que puedan afectar a su territorio. A estos efectos, se considerará que las actividades de juego afectan a una Comunidad Autónoma, cuando los operadores de juego tengan en la misma su residencia, domicilio social o, en caso de no coincidir con éstos, el lugar en que esté efectivamente centralizada la gestión administrativa y la dirección de sus negocios.

La instalación o apertura de locales presenciales abiertos al público o de equipos que permitan la participación en los juegos exigirá, en todo caso autorización administrativa de la Comunidad Autónoma, cuya legislación así lo requiera.

La Comisión Nacional del Juego comunicará a los órganos autonómicos competentes el otorgamiento de los títulos habilitantes de juego que afecten a su territorio. El mismo procedimiento se seguirá en caso de modificación, transmisión, revocación y extinción de los títulos habilitantes, así como en los supuestos de sanción de las actividades sujetas a los mismos.

2. Toda actividad incluida en el ámbito de esta ley que se realice sin el preceptivo título habilitante o incumpliendo las condiciones y requisitos establecidos en el mismo, tendrá la consideración legal de prohibida, quedando sujetos quienes la promuevan o realicen a las sanciones previstas en el Título VI de esta ley.

3. Los títulos habilitantes exigibles para el ejercicio de las actividades de juego sometidas a esta ley no podrán ser objeto de cesión o de explotación por terceras personas. Únicamente podrán llevarse a cabo la transmisión del título, previa autorización de la Comisión Nacional del Juego, en los casos de fusión, escisión o aportación de rama de actividad, motivados por una reestructuración empresarial.

4. Los títulos habilitantes otorgados por otros Estados no serán válidos en España. Los operadores reconocidos por otros Estados miembros de la Unión Europea, deberán cumplir con los requisitos y con la tramitación establecida por la legislación vigente. Reglamentariamente se establecerá el procedimiento por el que la Comisión Nacional del Juego podrá convalidar aquella documentación ya presentada por un operador autorizado en el espacio económico europeo, eximiendo de su nueva presentación en España

5. Las licencias y autorizaciones reguladas en esta ley se extinguirán en los siguientes supuestos:

a) Por renuncia expresa del interesado manifestada por escrito.

b) Por el transcurso de su período de vigencia sin que se solicite o conceda su renovación, cuando dicha renovación se hubiera previsto en las bases de la convocatoria del concurso correspondiente.

c) Por resolución de la Comisión Nacional del Juego, en la que expresamente se constate la concurrencia de alguna de las causas de resolución siguientes:

1.º La pérdida de todas o alguna de las condiciones que determinaron su otorgamiento.

2.º La muerte o incapacidad sobrevenida del titular de la autorización, cuando sea persona física, la disolución o extinción de la sociedad titular de la licencia o autorización, así como el cese definitivo de la actividad objeto de dichos títulos habilitantes o la falta de su ejercicio durante al menos un año, en los supuestos de licencia.

3.º La declaración de concurso o la declaración de insolvencia en cualquier otro procedimiento.

4.º La imposición como sanción en el correspondiente procedimiento sancionador.

5.º El incumplimiento de las condiciones esenciales de la autorización o licencia.

6.º La cesión o transmisión del título habilitante a través de fusión, escisión o aportación de rama de actividad, sin la previa autorización.

7.º La obtención del título habilitante con falsedad o alteración de las condiciones que determinaron su otorgamiento, previa audiencia del interesado, cuando ello proceda.

Artículo 10. Licencias generales.

1. Los interesados en desarrollar actividades de juego no ocasional deberán obtener, con carácter previo al desarrollo de cualquier tipo de juego, una licencia de carácter general por cada modalidad de juego definida en el artículo 3, letra c), d), e), y f), en función del tipo de juego que pretendan comercializar. La Comisión Nacional del Juego promoverá, de oficio o a instancia de parte, un procedimiento concurrencial para la adjudicación de nuevas licencias generales para la explotación y comercialización de juegos que no tengan carácter ocasional.

2. Las licencias generales que al amparo de esta ley pueda conceder la Comisión Nacional del Juego, se otorgarán mediante concurso público que se regirá por el pliego de bases que, a propuesta de la Comisión Nacional del Juego, sea aprobado por el titular del Ministerio de Economía y Hacienda y publicado en el Boletín Oficial del Estado. El procedimiento de adjudicación se ajustará a los principios de publicidad, concurrencia, igualdad, transparencia, objetividad y no discriminación.

En el supuesto en el que la convocatoria del concurso público limitara el número de operadores a los cuales se puede adjudicar una licencia, este hecho deberá ser expresamente motivado con base a informes técnicos que justifiquen la necesidad de dimensionar la oferta de juego a los que es objeto de la convocatoria y las razones de interés público que justifican la citada limitación.

En las bases de la convocatoria se podrán incluir como criterios que habrán de ser tenidos en cuenta en la adjudicación, la experiencia de los concurrentes licitadores, su solvencia y los medios con que cuenten para la explotación de la licencia.

3. El pliego de bases del concurso público al que se refiere el número anterior establecerá el capital social mínimo, total y desembolsado, necesario para la participación en la licitación. Junto con la solicitud para participar, el solicitante deberá presentar un plan operativo que tenga en cuenta los principios del juego responsable, la formación de empleados, los canales

de distribución, el diseño de juegos y los demás aspectos de su actividad que reglamentariamente se establezcan.

4. El otorgamiento de las licencias generales recogerá el contenido que se determine reglamentariamente y, en todo caso, el siguiente:

a) Denominación, duración, domicilio y capital social, y en su caso, el porcentaje de participación del capital no comunitario.

b) Relación de miembros del consejo de administración, directivos, gerentes o apoderados si los hubiere.

c) Naturaleza, modalidades y tipos de actividad sometidas a licencia, así como los acontecimientos sobre cuyos resultados se realicen aquellos.

d) Ámbito territorial en el que vaya a desarrollarse la actividad sometida a licencia.

e) Condiciones de los premios a otorgar por juego o apuesta y cuantía de los mismos que en ningún caso podrá superar el porcentaje que al efecto se establezca.

f) Relación de los sistemas, equipos, aplicaciones e instrumentos técnicos que serán empleados para la explotación de la actividad.

g) Autorización para la realización de la actividad publicitaria, de patrocinio o promoción.

h) Mecanismos de prevención para evitar el fraude y sistemas de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo a los que se refiere la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención de blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

i) Plazo de vigencia, posibilidad de prórroga y causas de extinción de la licencia.

j) Los sistemas, procedimientos o mecanismos establecidos, de acuerdo con la naturaleza del juego, para evitar el acceso por parte de las personas incursas en alguna de las prohibiciones subjetivas establecidas en el artículo 6 de esta ley y especialmente los dirigidos a garantizar que se ha comprobado la edad de los participantes.

5. Los licenciatarios tendrán los siguientes derechos y obligaciones:

a) Desarrollar la actividad de juego en el ámbito estatal, con los derechos y obligaciones reconocidos en el pliego de bases y en la resolución de adjudicación.

b) Satisfacer las tasas que se establezcan derivadas de la actividad de regulación del juego.

c) Obtener la licencia singular de explotación para cada modalidad y tipo de juego.

6. Las licencias generales tendrán una duración de 15 años, prorrogables por un periodo de idéntica duración.

La prórroga de la licencia no tendrá lugar y deberá procederse a su adjudicación en régimen de libre concurrencia en el caso de que concurran los siguientes requisitos:

a) Que exista un tercero o terceros que pretendan la concesión de la licencia.

b) Que lo hayan solicitado con un plazo de antelación de al menos 24 meses respecto de la fecha de vencimiento.

c) Que el solicitante o solicitantes cumplan los mismos requisitos que

fueron tenidos en cuenta para la obtención de la licencia por parte del adjudicatario o adjudicatarios.

Artículo 11. Licencias singulares.

1. La explotación de cada uno de los tipos de juego incluidos en el ámbito de cada licencia general requerirá el otorgamiento de una licencia singular de explotación.

2. El otorgamiento de las licencias singulares y su prórroga estará sujeta a los requisitos y condiciones que determine la Comisión Nacional del Juego en el marco de la regulación de cada una de las modalidades de juego.

3. Los operadores habilitados con la licencia general podrán solicitar licencias singulares. Sólo podrá solicitarse la licencia singular de aquella actividad de juego de la que haya sido publicada, con carácter previo, su regulación. En el caso de no hallarse regulada, el operador de juego podrá solicitar su regulación al órgano competente que podrá, en su caso, desestimar motivadamente dicha solicitud.

4. Reglamentariamente se desarrollará el procedimiento de obtención de licencias singulares. Los requisitos que se establezcan en el marco del procedimiento para la obtención de licencias singulares respetarán los principios de transparencia, objetividad y no discriminación, y serán proporcionales a los fines de protección de la salud pública, los menores y personas dependientes y a los de la prevención del fraude y del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

5. Las licencias singulares tendrán una duración mínima de un año y máxima de cinco y serán prorrogables por periodos sucesivos de idéntica duración. La regulación de cada una de los tipos de juego determinará la duración de las correspondientes licencias singulares y las condiciones y requisitos que hubieren de cumplirse para su prórroga.

6. La perdida de la licencia general conllevará la perdida de las licencias singulares vinculadas a la misma.

Artículo 12. Autorizaciones para la celebración de juegos de carácter ocasional.

1. La celebración de cualesquiera actividades de juego objeto de esta ley que tenga carácter ocasional o esporádico queda sometida a autorización previa, conforme al procedimiento que se determine reglamentariamente.

2. El otorgamiento de autorizaciones para la celebración de juegos de carácter ocasional le corresponde a la Comisión Nacional del Juego que podrá establecer la limitación en la cuantía de los premios.

3. Las personas o entidades que soliciten la autorización deberán satisfacer las tasas correspondientes.

4. Transcurridos tres meses desde la solicitud de autorización sin que se haya notificado su otorgamiento, se entenderá desestimada por silencio.

TÍTULO IV
Control de la actividad
CAPÍTULO I
Operadores

Artículo 13. Los operadores.

1. La organización y explotación de las actividades objeto de esta ley podrá ser, según cada caso, efectuada por personas físicas o jurídicas, entidades públicas o privadas, con nacionalidad española o de un país perte-

neciente al Espacio Económico Europeo y que tengan al menos un representante permanente en España.

Únicamente podrán participar en el procedimiento concurrencial de adjudicación de licencias generales para la explotación y comercialización de juegos que no tengan carácter ocasional, las personas jurídicas con forma de sociedad anónima que tengan como único objeto social la organización, comercialización y explotación de juegos, constituyéndose, a dicho efecto, como operadores de juegos o apuestas.

Las empresas que soliciten la explotación u organización de los juegos previstos en esta ley deberán acreditar solvencia técnica, económica y financiera, en los términos que reglamentariamente se establezcan.

La participación directa o indirecta del capital no comunitario tendrá como límite lo establecido en la legislación vigente sobre inversiones extranjeras en España.

2. No podrán ser titulares de las licencias y autorizaciones previstas en el Título III de esta ley, las personas físicas o jurídicas en quienes concurra alguna de las siguientes circunstancias:

a) Haber sido condenadas mediante sentencia firme dentro de los cuatro años anteriores a la fecha de la solicitud del título habilitante, por delito contra la salud pública, de falsedad, de asociación ilícita, de contrabando, contra el patrimonio y contra el orden socioeconómico, contra la Administración Pública o contra la Hacienda Pública y la Seguridad Social, así como por cualquier infracción penal derivada de la gestión o explotación de juegos para los que no hubieran sido habilitados.

b) Haber solicitado la declaración de concurso voluntario, haber sido declaradas insolventes en cualquier procedimiento, hallarse declaradas en concurso, salvo que en éste haya adquirido la eficacia un convenio, estar sujetas a intervención judicial o haber sido inhabilitadas conforme a la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, sin que haya concluido el período de inhabilitación fijado en la sentencia de calificación del concurso.

c) Haber sido sancionada la persona física, la persona jurídica o sus socios, directivos o administradores, mediante resolución administrativa firme por dos o más infracciones muy graves en los últimos cuatro años, por incumplimiento de la Normativa de juego del Estado o de las Comunidades Autónomas.

d) Haber dado lugar la persona física o la persona jurídica, por causa de la que hubiesen sido declarados culpables, a la resolución firme de cualquier contrato celebrado con la Administración General del Estado.

e) Estar incursa la persona física, los administradores de las sociedades mercantiles o aquellos que ostenten la representación legal de otras personas jurídicas, en alguno de los supuestos de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, o tratarse de cualquiera de los cargos electivos

regulados en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, en los términos establecidos en la misma o en la normativa autonómica que regule estas materias.

f) No hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias o frente a la Seguridad Social impuestas por las disposiciones vigentes.

g) No hallarse al corriente de pago de obligaciones por reintegro de subvenciones.

h) Haber sido sancionada la persona física o la persona jurídica mediante resolución firme, con la pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones según Ley 38/2003, de 17 noviembre, General de Subvenciones o la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

i) Haber sido sancionada la persona física o jurídica mediante resolución definitiva por infracciones muy graves recogidas en la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo.

j) Las entidades participantes u organizadoras de eventos deportivos u otro cualquier acontecimiento sobre el que se realicen las apuestas.

Estas prohibiciones alcanzan a las personas jurídicas cuyos administradores o representantes, vigente su cargo o representación, se encuentren en dicha situación por actuaciones realizadas en nombre o en beneficio de dichas personas jurídicas, o en las que concurran las condiciones, cualidades o relaciones que requiera la correspondiente figura del tipo para ser sujeto activo del mismo.

Las prohibiciones de obtención del título habilitante afectarán también a aquellas empresas de las que, por razón de las personas que las rigen o de otras circunstancias, pueda presumirse que son continuación o que derivan, por transformación, fusión o sucesión, de otras empresas en las que hubiesen concurrido aquéllas.

Reglamentariamente se determinará el modo de apreciación y alcance de las prohibiciones, así como la justificación por parte de las personas o entidades de no estar incursos en las prohibiciones.

3. Las personas jurídicas que pretendan organizar, explotar y desarrollar las actividades de juego objeto de esta ley solicitando una licencia general, deberán solicitar su inscripción provisional en el Registro General de Licencias y Autorizaciones de Juego, en los términos que reglamentariamente se establezcan.

Artículo 14. Garantías exigibles a los operadores.

1. Los operadores que obtengan una licencia general deberán constituir una garantía en los términos, modalidades y las cuantías que reglamentariamente se establezca.

2. La garantía a la que se refiere el número anterior quedará afecta al cumplimiento de las obligaciones establecidas en esta ley y especialmente al abono de los premios, a las responsabilidades derivadas del régimen sancionador y al pago de las tasas devengadas en materia de juego cuando, transcurrido el período que reglamentariamente se establezca, no se hubieran hecho efectivas. Una vez desaparecidas las causas de su constitución y siempre que no se tenga conocimiento de obligaciones o responsabilidades

pendientes a las que estuviera afecta, se procederá a su devolución, a petición del interesado, previa la liquidación oportuna cuando proceda.

3. Podrán establecerse garantías adicionales ligadas a la concesión de licencias singulares que serán determinadas por la Comisión Nacional del Juego para cada tipo de juego en las condiciones y con los límites establecidos en las Órdenes Ministeriales que establezcan la normativa básica de los juegos, quedando afectas al cumplimiento de las específicas obligaciones de abono de los premios y el cumplimiento de cualquier otra obligación del operador.

4. Las garantías deberán mantenerse actualizadas. Si en el plazo de un mes a contar desde la fecha del requerimiento no se llevase a cabo la actualización, el interesado podrá incurrir en causa de revocación del título habilitante.

CAPÍTULO II

Participantes

Artículo 15. Derechos de los participantes en los juegos.

1. Los participantes en los juegos tienen los siguientes derechos:

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, y, 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.

2. 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.

3. Los operadores habilitados establecerán los procedimientos adecuados para mantener la privacidad de los datos de los usuarios de conformidad con la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y su normativa 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, de conformidad con lo establecido en el artículo 5 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, 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 impuesto por dicha normativa.

CAPÍTULO III

Homologación de los sistemas técnicos de juego

Artículo 16. Homologación de los sistemas técnicos de juego.

1. Las entidades que lleven a cabo la organización, explotación y desarrollo de juegos regulados en esta ley dispondrán del material software, equipos, sistemas, terminales, e instrumentos en general necesarios para el desarrollo de estas actividades, debidamente homologados.

2. La homologación de los sistemas técnicos de juego, así como el establecimiento de las especificaciones necesarias para su funcionamiento, corresponde a la Comisión Nacional del Juego, que aprobará en el marco de los criterios fijados el Ministerio de Economía y Hacienda y el Consejo de Políticas del Juego, el procedimiento de certificación de los sistemas técnicos de juego incluyendo, en su caso, las homologaciones de material de juego. La Comisión Nacional del Juego velará para que el establecimiento de las especificaciones, así como los procedimientos de certificación y homologación de material de juego, no introduzcan obstáculos que pudieren distorsionar injustificadamente la competencia en el mercado.

3. Las homologaciones y certificaciones validadas por los órganos competentes de las Comunidades Autónomas para la concesión de títulos habilitantes de ámbito autonómico, podrán tener efectos en los procedimientos regulados en esta ley en los términos que reglamentariamente se establezcan.

4. En los procedimientos de homologación de los sistemas técnicos de juego que puedan afectar de manera relevante al tratamiento de datos de carácter personal por parte de los operadores, la Comisión Nacional del

Juego solicitará informe a la Agencia Española de Protección de Datos.

Artículo 17. Requisitos de los sistemas técnicos.

1. El sistema técnico para la organización, explotación y desarrollo de los juegos por medios electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos, con independencia de lo previsto en el artículo 24 de esta ley a efectos de la Inspección y Control, quedará conformado por la Unidad Central de Juegos y el conjunto de sistemas e instrumentos técnicos o telemáticos que posibiliten la organización, comercialización y celebración de juegos por estos medios.

2. El sistema técnico que reunirá las condiciones que se establezcan por la Comisión Nacional del Juego, deberá disponer de los mecanismos de autenticación suficientes para garantizar, entre otros:

a) La confidencialidad e integridad en las comunicaciones.

b) La identidad de los participantes, en el supuesto de los juegos desarrollados a través de medios telemáticos e interactivos.

c) La autenticidad y cómputo de las apuestas.

d) El control de su correcto funcionamiento.

e) El cumplimiento de las prohibiciones subjetivas reguladas en el artículo 6 de esta ley.

f) El acceso a los componentes del sistema informático exclusivamente del personal autorizado o de la propia Comisión Nacional del Juego, en las condiciones que ésta pudiera establecer.

Artículo 18. Unidad Central de Juegos.

1. Los operadores habilitados para la organización, explotación y desarrollo de los juegos de carácter permanente objeto de esta ley, deberán disponer de una Unidad Central de Juegos que cumplirá las especificaciones que, a dicho efecto, establezca la Comisión Nacional del Juego, y que permitirá:

a) Registrar todas las actuaciones u operaciones realizadas desde los equipos y usuarios conectados a la misma.

b) Garantizar el correcto funcionamiento de las actividades de juego.

c) Comprobar en todo momento, si así fuera necesario, las operaciones realizadas, los participantes en las mismas y sus resultados, si la naturaleza del juego así lo permite, así como reconstruir de manera fiable todas las actuaciones u operaciones realizadas a través de ella.

2. Los operadores deberán asegurar la existencia de las copias de seguridad necesarias y de que se apliquen las medidas técnicas y los planes de contingencia que permitan garantizar la recuperación de datos ante cualquier clase de incidencia.

3. Los operadores deberán disponer de una réplica de su Unidad Central de Juegos, que permitirá el normal desarrollo de la actividad de los juegos, con todas las garantías, en los supuestos en que la Unidad Principal se hallare fuera de servicio.

4. Tanto la Unidad Central de Juegos como su réplica, incorporarán conexiones informáticas seguras y compatibles con los sistemas de la Comisión Nacional del Juego, que

permitan a ésta realizar un control y seguimiento, en tiempo real si así se requiriera, de la actividad de juego llevada a cabo, de los premios otorgados y en su caso, de la devolución de premios que eventualmente se produzca con motivo de la anulación de los juegos, todo ello sin perjuicio de la posibilidad de realizar inspecciones presenciales. La Unidad Central deberá poder ser monitorizada desde territorio español por la Comisión Nacional del Juego, con independencia de su ubicación. La Comisión Nacional del Juego podrá requerir que unidades secundarias de los sistemas del operador se ubiquen en España con la finalidad de verificación y control de la información.

TÍTULO V

De la administración del juego

CAPÍTULO I

El Ministerio de Economía y Hacienda

Artículo 19. Competencias del Ministerio de Economía y Hacienda.

Corresponderá al titular del Ministerio de Economía y Hacienda las siguientes competencias:

1. Establecer la reglamentación básica de cada juego y en el caso de juegos esporádicos, las bases generales para su práctica o desarrollo, con base en los criterios fijados por el Consejo de Políticas del Juego.

2. Aprobar los pliegos de bases de los concursos públicos a los que se refiere el artículo 10.2 de esta ley, de acuerdo con el marco establecido en el reglamento de licencias y su normativa de desarrollo.

3. Elaborar y modificar las normas en materia de juego que se consideren necesarias para el cumplimiento de las finalidades de esta ley.

4. Autorizar la realización de actividades de lotería sujetas a reserva.

5. Proponer el nombramiento del Presidente y de los consejeros de la Comisión Nacional del Juego.

6. Instruir el expediente de cese de los miembros de la Comisión del Juego al que se refiere el artículo 29.f) de esta ley.

7. Cuantas otras se establezcan en esta ley.

CAPÍTULO II

La Comisión Nacional del Juego

Artículo 20. Objeto y naturaleza jurídica.

1. Se crea la Comisión Nacional del Juego que tendrá por objeto velar por el adecuado funcionamiento del sector del juego y garantizar la efectiva disponibilidad y prestación de servicios competitivos en beneficio de los usuarios. Su finalidad es autorizar, supervisar, controlar y, en su caso, sancionar, el desarrollo, explotación y comercialización de los juegos y demás actividades previstas en el ámbito de aplicación de esta ley.

Como principio rector, deberá velar por la integridad, seguridad, fiabilidad y transparencia de las operaciones de juego, así como por el cumplimiento de la normativa vigente y de las condiciones establecidas para la explotación de las actividades de juego.

Asimismo, canalizará la demanda dimensionando la oferta de actividades de juego, evitando la explotación de las actividades de juego con fines fraudulentos y estableciendo el marco

apropiado para proteger a los menores y prevenir el desarrollo de fenómenos de dependencia.

2. La Comisión Nacional del Juego se configura como un Organismo Regulador, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, de los previstos en la disposición adicional décima de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

3. La Comisión Nacional del Juego es un organismo funcionalmente independiente de la Administración General del Estado, si bien se encuentra adscrita al Ministerio de Economía y Hacienda a través de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, que asume el ejercicio de las funciones de coordinación entre la Comisión y el Ministerio.

4. Mediante Real Decreto acordado en Consejo de Ministros, se aprobará el Estatuto de la Comisión Nacional del Juego, en el que se establecerá su organización, estructura, funcionamiento, así como cualesquiera otros aspectos que fueran precisos para el cumplimiento de sus funciones y que en todo caso, deberá tener el siguiente contenido:

a) Las funciones a desarrollar y, en su caso, las facultades decisorias correspondientes a las competencias que asume de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos, y cualesquiera otras que se le atribuyan.

b) La determinación de la sede, estructura orgánica y régimen de funcionamiento.

c) Los medios personales, materiales, económico-financieros y patrimoniales que se adscriben la Comisión Nacional del Juego.

d) La forma de participación de las Comunidades Autónomas o de otras Administraciones Públicas en la Comisión Nacional del Juego.

5. En el ejercicio de sus funciones públicas, y en defecto de lo dispuesto en esta ley y en las normas que la completen o desarrollen, la Comisión Nacional del Juego actuará con arreglo a lo establecido en su legislación específica y supletoriamente por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y por la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

Artículo 21. Funciones.

Son funciones de la Comisión Nacional del Juego, las siguientes:

1. Desarrollar la regulación básica de los juegos y las bases generales de los juegos esporádicos cuando así se determine en la Orden Ministerial que las apruebe.

2. Proponer al titular del Ministerio de Economía y Hacienda los pliegos de bases de los concursos públicos a los que se refiere el artículo 10.2 de esta ley y conceder los títulos habilitantes necesarios para la práctica de las actividades reguladas objeto de esta ley.

3. Informar, con carácter preceptivo, la autorización de las actividades de lotería sujetas a reserva.

4. Dictar instrucciones de carácter general a los operadores de juego.

5. Establecer los requisitos técnicos

y funcionales necesarios de los juegos, los estándares de operaciones tecnológicas y certificaciones de calidad, y los procesos, procedimientos, planes de recuperación de desastres, planes de continuidad del negocio y seguridad de la información, de acuerdo con las previsiones contenidas en los reglamentos correspondientes y los criterios fijados por el Consejo de Políticas del Juego.

6. Homologar el software y los sistemas técnicos, informáticos o telemáticos precisos para la realización de los juegos, así como los estándares de los mismos.

7. Vigilar, controlar, inspeccionar y, en su caso, sancionar las actividades relacionadas con los juegos, en especial las relativas a las actividades de juego reservadas a determinados operadores en virtud de esta ley.

8. Perseguir el juego no autorizado, ya se realice en el ámbito del Estado español, ya desde fuera de España y que se dirija al territorio del Estado, pudiendo requerir a cualquier proveedor de servicios de pago, entidades de prestación de servicios de comunicación audiovisual, servicios de la sociedad de la información o de comunicaciones electrónicas, información relativa a las operaciones realizadas por los distintos operadores o por organizadores que carezcan de título habilitante o el cese de los servicios que estuvieran prestando.

9. Asegurar que los intereses de los participantes y de los grupos vulnerables sean protegidos, así como el cumplimiento de las leyes, reglamentaciones y principios que los regulan, para defender el orden público y evitar el juego no autorizado.

10. Establecer los cauces apropiados para proporcionar al participante una información precisa y adecuada sobre las actividades de juego y procedimientos eficaces de reclamación.

11. Resolver las reclamaciones que puedan ser presentadas por los participantes contra los operadores.

12. Gestionar los registros previstos en esta ley.

13. Promover y realizar estudios y trabajos de investigación en materia de juego, así como sobre su incidencia o impacto en la sociedad.

14. Colaborar en el cumplimiento de la legislación de prevención de blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, y vigilar el cumplimiento de la misma.

15. Ejercer la función arbitral de conformidad con el artículo 25 de esta ley.

16. Cualquier otra competencia de carácter público y las potestades administrativas que en materia de juegos actualmente ostenta la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos, con la salvedad de las funciones policiales que correspondan a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

17. Cualquier otra función que se le atribuya por el ordenamiento jurídico.

Artículo 22. Los Registros del sector del juego.

1. La Comisión Nacional del Juego constituirá, bajo su dependencia y control, los siguientes Registros de ámbito estatal:

a) El Registro General de Licencias de Juego, en el que se practicarán las inscripciones de carácter provisional

de las empresas que participen en los concursos de licencias generales, así como las inscripciones de carácter definitivo de las entidades que hayan obtenido una licencia para desarrollar la actividad de juego.

b) El Registro 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 juegos en los casos en que sea necesaria la identificación para la participación en las mismas. Asimismo se inscribirá la información relativa aquellas otras personas que, por resolución judicial tengan prohibido el acceso al juego o se hallarán incapacitados legalmente. Los requisitos de carácter subjetivo preceptivos para la inscripción en este registro serán determinados por la Comisión Nacional del Juego. 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 este registro.

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.

c) 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, 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.

2. El tratamiento de los datos de carácter personal en los ficheros y registros a los que se refiere el apartado anterior, para los fines previstos en esta ley, 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.

El contenido de los registros referidos en el presente artículo no presenta carácter público, quedando limitada la comunicación de los datos contenidos en los mismos, única y exclusivamente, a las finalidades previstas en esta ley.

3. Reglamentariamente se establecerá la organización y funcionamiento de los registros del sector del juego. En este marco, la Comisión Nacional del Juego y los órganos competentes de las Comunidades Autónomas podrán acordar, mediante los oportunos convenios de colaboración, la interconexión de sus 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.

Artículo 23. Competencia regulatoria.

1. La Comisión Nacional del Juego podrá dictar aquellas disposiciones que exijan el desarrollo y ejecución de las normas contenidas en esta ley, en los Reales Decretos aprobados por el Gobierno o en las Órdenes del Minis-

terio de Economía y Hacienda, siempre que estas disposiciones le habiliten de modo expreso para ello. Estas disposiciones se elaborarán por la propia Comisión Nacional del Juego, previos los informes técnicos y jurídicos oportunos de los servicios competentes de la misma, y la consulta, en su caso, a las Comunidades Autónomas. Tales disposiciones serán aprobadas por el Consejo de la Comisión Nacional del Juego y no surtirán efectos hasta su publicación en el Boletín Oficial del Estado y entrarán en vigor conforme a lo dispuesto en el apartado primero del artículo 2 del Código Civil.

2. Cuando se dicten disposiciones que puedan incidir significativamente en las condiciones de competencia de los operadores de juego, la Comisión Nacional del Juego estará obligada a solicitar informe previo al órgano competente en materia de defensa de la competencia.

3. Las disposiciones o resoluciones que dicte la Comisión Nacional del Juego en el ejercicio de las potestades administrativas que se le confieren en esta ley pondrán fin a la vía administrativa y podrán ser recurridas potestativamente en reposición de a acuerdo con lo establecido en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común o impugnarse directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa de acuerdo con lo dispuesto en la ley reguladora de dicha jurisdicción.

Artículo 24. Inspección y Control.

1. Al objeto de garantizar lo dispuesto en esta ley y en las disposiciones que la complementen, corresponderá a la Comisión Nacional del Juego la auditoría, vigilancia, inspección y control de todos los aspectos y estándares administrativos, económicos, procedimentales, técnicos, informáticos, telemáticos y de documentación, relativos al desarrollo de las actividades previstas en esta ley.

Asimismo, corresponderá a la Comisión Nacional del Juego la investigación y persecución de los juegos ilegales, sin perjuicio de las facultades que correspondan a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad competentes y al Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias en los términos del artículo 45.4 f) de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención de blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. La Comisión Nacional del Juego establecerá los procedimientos necesarios en orden al cumplimiento de las funciones antes citadas.

Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de acuerdo con lo establecido en el punto 4 del apartado primero a) del artículo 12 de la Ley Orgánica 2/86 de 13 de marzo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, colaborarán con la Comisión Nacional del Juego en las funciones de vigilancia e inspección del cumplimiento de la normativa en materia de juego. Si como resultado de la actividad inspectora llevada a cabo por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el ejercicio de las funciones de colaboración con la Comisión Nacional del Juego se comprobara la existencia de indicios de la comisión de una infracción, se levantará el oportuno acta que será enviada a los

órganos competentes para iniciar el procedimiento sancionador.

2. Por la Comisión Nacional del Juego se establecerán los procedimientos adicionales para el seguimiento y control de los operadores que realicen actividades de Juego sujetas a reserva en virtud de una ley y del cumplimiento de las condiciones que se establezcan a los mismos, en especial, en relación con la protección del orden público y la prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo. En el supuesto de que, en el ejercicio de su labor inspectora, la Comisión Nacional del Juego apreciara posibles infracciones de las obligaciones establecidas en la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención de blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, informará a la Secretaría de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias en los términos del artículo 48.1 de la citada ley.

3. La Comisión Nacional del Juego podrá efectuar un control sobre la cuenta de usuario del participante en las actividades de juego objeto de esta ley, así como de los operadores o proveedores de servicios de juego. La Comisión Nacional del Juego tendrá acceso a los datos de carácter personal recogidos en la cuenta de usuario de los participantes, respetando en todo momento lo dispuesto por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos y su normativa de desarrollo.

4. Los operadores habilitados, sus representantes legales y el personal que en su caso se encuentre al frente de las actividades en el momento de la inspección, tendrán la obligación de facilitar a los inspectores y a su personal auxiliar el acceso a los locales y a sus diversas dependencias, así como el examen de los soportes técnicos e informáticos, libros, registros y documentos que solicite la inspección. El resultado de la inspección se hará constar en acta que tendrá la naturaleza de documento público y harán prueba, salvo que se acredite lo contrario, de los hechos y circunstancias que la motiven.

El acta deberá ser firmada por los funcionarios que las extiendan y por la persona o representante de la entidad fiscalizada quien podrá hacer constar cuantas observaciones estime convenientes. Se entregará copia del acta a la persona o representante de la entidad fiscalizada, dejando constancia, en su caso, de su negativa a firmarla o a estar presente en el desarrollo de la inspección.

En el ejercicio de las funciones de inspección el personal de la Comisión Nacional del Juego tendrá la condición de autoridad. El ejercicio de las facultades de inspección y control podrá ser objeto de convenio con las Comunidades Autónomas respecto de las actividades de los medios o instrumentos situados en su territorio, con excepción de las de carácter resolutorio.

La Comisión Nacional del Juego colaborará con otros organismos reguladores del Espacio Económico Europeo en la persecución del juego ilegal, mediante la adopción de medidas coordinadas para obtener la cesación en la prestación de servicios ilegales de juego y el intercambio de información.

5. La Comisión Nacional del Juego podrá firmar acuerdos de corregula-

ción que coadyuven al cumplimiento de las obligaciones establecidas en esta ley, en particular en lo referido a la publicidad, en los términos que se determinen reglamentariamente. En la medida en que dichos acuerdos afecten a la publicidad efectuada por los prestadores del servicio de comunicación audiovisual, deberá recabarse informe del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales con carácter previo a la firma de los mismos. Los sistemas de autorregulación se dotarán de órganos independientes de control para asegurar el cumplimiento eficaz de los compromisos asumidos por las empresas adheridas. Sus códigos de conducta podrán incluir, entre otras, medidas individuales o colectivas de autocontrol previo de los contenidos publicitarios, y deberán establecer sistemas eficaces de resolución extrajudicial de reclamaciones que cumplan los requisitos establecidos en la normativa comunitaria y, como tales, sean notificados a la Comisión Europea, de conformidad con lo previsto en la Resolución del Consejo de 25 de mayo de 2000 relativo a la red comunitaria de órganos nacionales de solución extrajudicial de litigios en materia de consumo o cualquier disposición equivalente.

Artículo 25. Arbitraje de la Comisión Nacional del Juego.

1. La Comisión Nacional del Juego actuará como órgano arbitral en los conflictos que le sometan los operadores de juegos, en el marco del régimen establecido en la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje, cuyas normas se aplicarán supletoriamente en lo no previsto en esta ley ni en sus normas de desarrollo.

2. La función arbitral no tendrá carácter público y será gratuita, salvo los gastos generados por la práctica de las pruebas.

3. El procedimiento, que se regulará en el Estatuto de la Comisión Nacional del Juego, se ajustará a los principios de igualdad entre las partes, audiencia y contradicción.

Artículo 26. El Consejo. Nombramiento y mandato de los miembros del Consejo de la Comisión Nacional del Juego.

1. El Consejo es el órgano colegiado de decisión en relación con las funciones atribuidas a la Comisión Nacional, sin perjuicio de las delegaciones que pueda acordar. Entre sus facultades indelegables se encuentran la aprobación de los presupuestos de la Comisión Nacional del Juego y de su memoria anual y sus planes anuales o plurianuales de actuación en que se definan sus objetivos y sus prioridades, así como las funciones de arbitraje y la potestad de dictar instrucciones de carácter general a los operadores de juego.

2. Serán miembros del Consejo, el Presidente de la Comisión Nacional del Juego, que también lo será del Consejo, y cuatro consejeros.

3. A las reuniones del Consejo podrá asistir, con voz pero sin voto, el personal directivo, así como el personal no directivo que determine el Presidente, de acuerdo con los criterios generales que a tal efecto acuerde el Consejo.

4. Corresponde a la presidencia del Consejo el ejercicio de las siguientes funciones:

a) Ejercer, en general, las competen-

cias que a los Presidentes de los órganos colegiados administrativos atribuye la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común.

b) Convocar al Consejo por propia iniciativa o a petición de, al menos, la mitad de los consejeros, y presidirlo.

c) Establecer el criterio de distribución de asuntos entre los consejeros.

5. El Consejo se entenderá válidamente constituido con la asistencia del Presidente y dos consejeros. La asistencia de los consejeros a las reuniones del Consejo es obligatoria, salvo casos debidamente justificados.

6. Los acuerdos se adoptarán por mayoría de votos de los asistentes. En caso de empate decidirá el voto de quien presida.

7. En caso de vacante, ausencia o enfermedad del Presidente, le suplirá el consejero de mayor antigüedad y, a igual antigüedad, el de mayor edad.

8. El Consejo, a propuesta del Presidente, elegirá un Secretario no consejero, que tendrá voz pero no voto, al que corresponderá asesorar al Consejo en derecho, informar sobre la legalidad de los asuntos sometidos a su consideración, así como las funciones propias de la secretaría de los órganos colegiados. El servicio jurídico de la Comisión Nacional del Juego dependerá de la Secretaría del Consejo.

9. El Consejo aprobará el Reglamento de funcionamiento interno de la Comisión Nacional del Juego, en el que se regulará la actuación de sus órganos, la organización del personal, el régimen de transparencia y de reserva de la información y, en particular, el funcionamiento del Consejo, incluyendo su régimen de convocatorias y sesiones, y el procedimiento interno para la elevación de asuntos para su consideración y su adopción. La aprobación del Reglamento requerirá el voto favorable de, al menos, tres de los miembros del Consejo.

10. El Presidente y los consejeros serán nombrados por el Gobierno, mediante Real Decreto, a propuesta del titular del Ministerio de Economía y Hacienda, entre personas de reconocido prestigio y competencia profesional, previa comparecencia oportuna de las personas propuestas como Presidente y Consejeros ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados, que versará sobre la capacidad de los candidatos. La comparecencia del Presidente, además, se extenderá a su proyecto de actuación sobre el organismo y sobre el sector regulado.

11. El mandato del Presidente y los consejeros será de seis años sin posibilidad de reelección como miembro del Consejo. La renovación de los consejeros se hará parcialmente para fomentar la estabilidad y continuidad del Consejo.

Artículo 27. El Presidente de la Comisión Nacional del Juego.

Corresponde al Presidente de la Comisión Nacional del Juego:

a) Representar legal e institucionalmente a la Comisión Nacional del Juego.

b) Velar por el adecuado desarrollo de las actuaciones de la Comisión, de acuerdo con el ordenamiento jurídico.

c) Mantener el buen orden y go-

bierno de la organización de la Comisión.

d) Impulsar la actuación de la Comisión y el cumplimiento de las funciones que tenga encomendadas. En particular, la elaboración de planes anuales o plurianuales de actuación en los que se definan sus objetivos y prioridades.

e) Ejercer funciones de dirección y coordinación en relación con los directivos y el resto del personal de la Comisión Nacional del Juego, de acuerdo con las competencias atribuidas por su legislación específica.

f) Dirigir, coordinar, evaluar y supervisar las distintas unidades de la Comisión.

g) Dar cuenta al titular del Ministerio de Economía y Hacienda de las vacantes que se produzcan en el Consejo de la Comisión Nacional del Juego.

h) Dirigir la ejecución de los presupuestos de la Comisión Nacional del Juego, así como la rendición de cuentas del mismo.

i) Dirigir la contratación de la Comisión.

j) Efectuar la rendición de cuentas de la Comisión Nacional del Juego.

k) Cuantas funciones le delegue el Consejo.

Artículo 28. Funciones de los miembros del Consejo.

1. El Presidente y los consejeros de la Comisión Nacional del Juego ejercerán su función con dedicación absoluta.

2. Sin perjuicio de su función como ponentes de los asuntos que les asigne el Presidente, en aplicación de lo previsto en la letra c) de apartado 4 del artículo 26 de esta ley, los consejeros no podrán asumir individualmente funciones ejecutivas o de dirección de áreas concretas de la Comisión Nacional del Juego, las cuales corresponderán al personal directivo.

3. El Presidente y los consejeros de la Comisión Nacional del Juego estarán sometidos al régimen de incompatibilidad de actividades establecido para los altos cargos de la Administración General del Estado en la Ley 5/2006, de 10 de abril, de Regulación de los Conflictos de Intereses de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado y en sus disposiciones de desarrollo, así como en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado.

Artículo 29. Causas de cese en el ejercicio del cargo.

El Presidente y los consejeros de la Comisión Nacional del Juego cesarán en su cargo:

a) Por renuncia.

b) Por expiración del término de su mandato.

c) Por incompatibilidad sobrevenida.

d) Por haber sido condenado por delito doloso.

e) Por incapacidad permanente.

f) Mediante separación acordada por el Gobierno por incumplimiento grave de los deberes de su cargo o el incumplimiento de las obligaciones sobre incompatibilidades, conflictos de interés, y del deber de reserva. La separación será acordada con inde-

pendencia del régimen sancionador que en su caso pudiera corresponder y se adoptará por iniciativa del Gobierno, previa instrucción de expediente por el titular del Ministerio de Economía y Hacienda.

Artículo 30. Régimen de contratación.

Los contratos que celebre la Comisión Nacional del Juego se ajustarán a lo dispuesto en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público, Asimismo, podrá formalizar convenios o conciertos con cualesquiera entidades públicas o privadas, españolas o extranjeras, estando sometida en este último supuesto a las condiciones que pueda establecer el Ministerio de Economía y Hacienda y pudiendo incorporar a dicho efecto cláusulas de arbitraje a los citados convenios en orden a la resolución de las controversias que pudieren suscitarse.

Artículo 31. Régimen de personal.

1. El personal al servicio de la Comisión Nacional del Juego será funcionario o laboral en los términos establecidos para la Administración General del Estado, de acuerdo con su Estatuto.

2. El personal funcionario se regirá por lo dispuesto en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público y las demás normas aplicables al personal funcionario de la Administración General del Estado. El personal laboral se regirá, además de por la legislación laboral y por las demás normas convencionalmente aplicables, por los preceptos de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público que así lo dispongan.

3. La selección del personal al servicio de la Comisión Nacional del Juego se realizará mediante convocatoria pública, a través de procedimientos que garanticen los principios de igualdad, mérito y capacidad. La selección del personal directivo atenderá a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia.

4. La Comisión Nacional del Juego contará con una relación de puestos de trabajo en la que constará, en su caso, los puestos que deban ser desempeñados por funcionarios de carrera porque conlleven el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas.

5. La provisión de puestos de trabajo se realizará de conformidad con lo dispuesto en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público y las demás normas aplicables al personal al servicio de la Administración General del Estado.

6. El personal que preste servicio en la Comisión Nacional del Juego estará sujeto a la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del Personal al servicio de las Administraciones Públicas.

Artículo 32. Régimen Presupuestario y de Control.

1. La Comisión Nacional del Juego elaborará anualmente un anteproyecto de presupuesto con la estructura que

señale el Ministerio de Economía y Hacienda y lo remitirá a éste para su elevación al acuerdo del Gobierno y posterior remisión a las Cortes Generales, integrado en los Presupuestos Generales del Estado. Las variaciones en el presupuesto serán autorizadas por el titular del Ministerio de Economía y Hacienda, cuando su importe no exceda de un cinco por ciento del mismo, y por el Gobierno, en los demás casos.

2. El régimen de su control económico y financiero se ajustará a las previsiones contenidas en la Ley47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria para este tipo de entidades.

Artículo 33. Régimen Económico-Financiero y recursos de la Comisión Nacional del Juego.

1. La Comisión Nacional del Juego contará, para el cumplimiento de sus fines, con los siguientes recursos:

a) Las asignaciones que se establezcan anualmente con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

b) Los bienes y derechos que constituyan su patrimonio, así como los productos y rentas del mismo.

c) Los ingresos obtenidos por la liquidación de las tasas previstas en esta ley.

d) Cualesquiera otros que legalmente puedan serle atribuidos.

2. El patrimonio de la Comisión Nacional del Juego estará sujeto a lo dispuesto en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

CAPÍTULO III

Del Consejo de Políticas del Juego

Artículo 34. El Consejo de Políticas de Juego.

1. El Consejo de Políticas de Juego será el órgano de participación y coordinación de las Comunidades Autónomas y el Estado en materia de juego.

2. En el Estatuto de la Comisión Nacional del Juego se establecerán otros procedimientos a través de los cuales se materialice la participación y comunicación con las Comunidades Autónomas a través de la emisión de informes o formulación de propuestas que el Consejo de Políticas del Juego pueda considerar oportunas para una mejor coordinación en el ejercicio de las competencias estatales y autonómicas.

3. El Consejo de Políticas de Juego estará integrado 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. La presidencia del Consejo corresponderá al titular del Ministerio de Economía y Hacienda y la Secretaría permanente al Ministerio de Economía y Hacienda.

4. El Consejo de Políticas del Juego elaborará un reglamento de funcionamiento que determinará el régimen de convocatorias y de aprobación de acuerdos del mismo. Este reglamento de funcionamiento del Consejo de Políticas del Juego será aprobado por mayoría absoluta de sus miembros.

Artículo 35. Competencias.

El Consejo de Políticas del Juego entenderá de las siguientes materias:

a) Normativa básica de los diferentes juegos.

b) Desarrollo de la regulación básica

de los juegos y de las bases generales de los juegos esporádicos.

c) Criterios para el otorgamiento de licencias.

d) Definición de los requisitos de los sistemas técnicos de juego y su homologación.

e) Principios para el reconocimiento de las certificaciones, y homologaciones de licencias otorgadas por los órganos de las Comunidades Autónomas competentes en materia de juego.

f) Coordinación de la normativa sobre las medidas de protección a los menores y personas dependientes.

g) En general, todo aspecto de las actividades de juego que, dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada del Estado y las Comunidades Autónomas.

TÍTULO VI

Régimen sancionador

Artículo 36. Competencia.

1. La Comisión Nacional del Juego ejercerá la potestad sancionadora respecto de las infracciones administrativas cometidas en materia de juego objeto asa de operadores.cienda,e edad o a las personas incluidas en el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego de esta ley.

2. En el caso de que la infracción sea realizada por una entidad sujeta a la vigilancia o inspección de un Organismo Regulador distinto a la Comisión Nacional de Juego o cuando por razón de la materia resultare competente otro órgano administrativo, la Comisión Nacional del Juego, a los efectos de la tramitación del correspondiente procedimiento sancionador, dará traslado a aquél de los hechos supuestamente constitutivos de infracción. En todo caso, la Comisión Nacional de Juego será competente para sancionar por la comisión de las infracciones previstas en la letra e) del artículo 40.

3. En particular, los prestadores de servicios de comunicación audiovisual o medios de comunicación social serán responsables administrativos de la promoción, patrocinio y publicidad de los juegos sujetos a esta ley cuando quienes los realicen carezcan de titulo habilitante o que se difundan sin disponer de la autorización para publicitarlos o al margen de los límites fijados en la misma o infringiendo las normas vigentes en esta materia. La competencia para instruir los procedimientos y sancionar a los prestadores de servicios de comunicación audiovisual corresponde al Consejo Estatal de Medios Audiovisuales, aplicándose en estos casos el régimen sancionador previsto en la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, salvo la excepción prevista en el párrafo anterior, respecto de las infracciones del artículo 40 letra e).

4. Cuando la infracción sea cometida por una entidad intermediaria cuyo ámbito de actuación se limite al territorio de una Comunidad Autónoma o cuando la promoción, patrocinio y publicidad de los juegos a través de medios presenciales se realice en el territorio de una Comunidad Autónoma, será competente para ejercer la potestad sancionadora el órgano autonómico correspondiente.

Artículo 37. Infracciones.

1. Son infracciones administrativas las acciones u omisiones tipificadas en

esta ley y que pueden ser especificadas en los reglamentos que la desarrollen.

2. Las infracciones administrativas en esta materia se clasifican en muy graves, graves y leves.

Artículo 38. Sujetos infractores.

1. Son sujetos infractores las personas físicas o jurídicas que realicen las acciones u omisiones tipificadas como infracciones en esta ley, las soporten, publiciten, promocionen u obtengan beneficio de las mismas.

2. Se consideran también sujetos infractores y organizadores de juego a los efectos del presente artículo, exigiéndoseles idéntica responsabilidad, a las personas físicas o jurídicas que obtuvieran un beneficio relevante vinculado directamente al desarrollo de actividades de juego como consecuencia de las acciones u omisiones referidas en el párrafo anterior.

Artículo 39. Infracciones muy graves.

Son infracciones muy graves:

a) La organización, celebración o explotación de las actividades incluidas en el ámbito de aplicación de esta ley careciendo del título habilitante correspondiente.

b) Realizar, promocionar, permitir o consentir, expresa o tácitamente, la organización, celebración o explotación de las actividades objeto de esta ley en medios o soportes o por canales de distribución no autorizados y, en particular, mediante el empleo de software, sistemas de comunicación, materiales o equipos no autorizados o no homologados.

c) La cesión del título habilitante, así como su transmisión en los supuestos previstos en el artículo 9.3, sin la previa autorización de la Comisión Nacional del Juego.

d) La obtención de las correspondientes autorizaciones o licencias mediante la aportación de documentos o datos falsos e inciertos.

e) El impago injustificado y reiterado de los premios que correspondieren a los participantes de los juegos.

f) La alteración o manipulación de los sistemas técnicos previamente homologados o de cualquier otro elemento relativo a la obtención de premios en perjuicio de los participantes.

g) La realización de actividades de juego infringiendo la reserva establecida en el artículo 4 de esta ley.

h) La comisión de dos infracciones graves en el plazo de dos años, con sanción definitiva en vía administrativa.

Artículo 40. Infracciones graves.

Son infracciones graves:

a) El incumplimiento de los requisitos y condiciones fijados en el título habilitante y, en particular, de los deberes de control para garantizar la seguridad de los juegos.

b) Permitir el acceso a la actividad de juego a las personas que lo tienen prohibido, de conformidad con el artículo 6 de esta ley, siempre que la entidad explotadora de juegos conozca o deba conocer la concurrencia de tales prohibiciones.

c) La concesión de préstamos o cualquier otra modalidad de crédito a los participantes por parte de los operadores.

d) Efectuar la promoción, patrocinio y publicidad de los juegos objeto de

esta ley, o actuaciones de intermediación, cuando quienes lo realicen carezcan de título habilitante o se difundan con infracción de las condiciones y límites fijados en el mismo o infringiendo las normas vigentes en esta materia, cualquiera que sea el medio que se utilice para ello.

e) El incumplimiento de los requerimientos de información o de cese de prestación de servicios dictados por la Comisión Nacional del Juego que se dirijan a los proveedores de servicios de pago, prestadores de servicios de comunicación audiovisual, prestadores de servicios de la sociedad de la información o de comunicaciones electrónicas y medios de comunicación social.

f) La obstrucción, resistencia o excusa a la función de inspección y control así como la ocultación o destrucción de la información, documentos o soportes de la misma.

g) La negativa reiterada de los operadores u organizadores a facilitar la información que le sea requerida por la Comisión Nacional del Juego.

h) La negativa reiterada a atender las reclamaciones o quejas formuladas por los participantes o la Comisión Nacional del Juego.

i) El incumplimiento de las obligaciones de comunicación de aquellas modificaciones efectuadas en la composición, sede, capital y titularidad de las acciones o participaciones de las personas jurídicas habilitadas, en el plazo de tres meses desde que se hubieran realizado.

j) El incumplimiento de los requisitos técnicos de los reglamentos o del pliego de bases relativos al software y a los sistemas de comunicación.

k) La utilización de sistemas técnicos no homologados o no autorizados.

l) La fabricación, comercialización, mantenimiento o distribución de material de juego propiedad de los operadores que desarrollen actividades de juego objeto de reserva en el artículo 4 de esta ley.

m) La comisión de dos infracciones leves en el plazo de dos años, con sanción definitiva en vía administrativa.

Artículo 41. Infracciones leves.

Constituyen infracciones leves:

a) La participación en actividades de juego, contraviniendo las prohibiciones establecidas en artículo 6.2 letra c), d), e), f), g) y h) de esta ley.

b) Los incumplimientos de las obligaciones contenidas en esta ley, cuando no estuvieren expresamente tipificadas como infracciones graves o muy graves y, en general, aquellas que no perjudiquen a terceros ni generen beneficios al infractor o a personas relacionadas con éste ni redunden en perjuicio de los intereses de la Hacienda pública.

c) No colaborar con los inspectores o agentes de la autoridad en relación con el desarrollo de las actividades de juego o lo relacionado con la comprobación del sorteo o evento en cuya virtud se obtengan los premios.

d) 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 Interdicciones de Acceso al Juego.

e) No informar al público sobre el

contenido del título habilitante del operador de juego.

Artículo 42. Sanciones administrativas.

1. Las infracciones calificadas como leves serán sancionadas por la Comisión Nacional del Juego con:

a) Apercibimiento por escrito.

b) Multa de hasta cien mil euros.

2. Las infracciones calificadas como graves serán sancionadas por la Comisión Nacional del Juego con las siguientes sanciones:

a) Multa de cien mil a un millón de euros.

b) Suspensión de la actividad por un plazo máximo de seis meses.

3. 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 un millón a cincuenta millones de euros. Además de la multa, podrá imponerse la pérdida del título habilitante, la inhabilitación para la realización de las actividades previstas en el artículo 1 de esta ley por un período 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 de juego.

4. La Comisión Nacional del Juego en aquellos supuestos en los que el infractor careciera de título habilitante o éste le hubiere sido revocado, podrá acordar adicionalmente el comiso y la destrucción de cualquier elemento relativo al desarrollo de la actividad.

5. 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 a las personas interesadas y a terceras personas, y a cualquier otra circunstancia que sea relevante para determinar el grado de antijuridicidad y de culpabilidad presentes en la concreta actuación infractora.

6. Si en razón de las circunstancias concurrentes, se apreciara una cualificada disminución de la culpabilidad del imputado o de la antijuridicidad del hecho, el órgano sancionador establecerá la cuantía de la sanción aplicando la escala relativa a la clase de infracciones que preceda inmediatamente en gravedad a aquella en que se integra la considerada en el caso de que se trate.

Artículo 43. Prescripción.

1. 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.

2. El plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido. En los casos de infracción continuada, se computará desde el día en que se realizó la última infracción. Dicho plazo se interrumpirá por la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador, reanudándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado durante más de

tres meses por causa no imputable el presunto responsable.

3. El plazo de prescripción de las sanciones se computará desde el día siguiente a aquél en que resulte firme la resolución por la que se impone la sanción. Se interrumpirá la prescripción de las sanciones, con conocimiento del interesado, por la iniciación del procedimiento de ejecución, volviendo a transcurrir dicho plazo si aquél estuviere paralizado durante más de tres meses por causa no imputable al infractor.

Artículo 44. Procedimiento sancionador.

1. El procedimiento se iniciará de oficio por acuerdo de la Comisión Nacional del Juego, por propia iniciativa, por acta motivada de la Inspección, por petición razonada de otros órganos o por denuncia.

2. El procedimiento sancionador, que se resolverá en el plazo de seis meses a contar desde la fecha del acuerdo de inicio, se ajustará a lo previsto en la presente ley y su desarrollo reglamentario, siendo de aplicación las disposiciones de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora en la Administración General del Estado.

Artículo 45. Régimen de recursos.

Las resoluciones que dicte la Comisión Nacional del Juego en los expedientes sancionadores pondrán fin a la vía administrativa, y podrán ser recurridas potestativamente en reposición de a acuerdo con lo establecido en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común o impugnarse directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa de acuerdo con lo dispuesto en la ley reguladora de dicha jurisdicción.

Artículo 46. Medidas cautelares.

1. Durante la sustanciación del procedimiento o en el propio acuerdo de inicio, la Comisión Nacional del Juego podrá acordar alguna o algunas de las siguientes medidas provisionales:

a) Suspensión temporal de la actividad objeto del correspondiente título habilitante.

b) Decomiso o precinto, en su caso, si los hubiere, de cualquier bien o documentación relativa al desarrollo de la actividad objeto del correspondiente título habilitante.

2. Mediante acuerdo motivado la Comisión Nacional del Juego podrá, antes de la iniciación del procedimiento sancionador, tomar alguna de las medidas de carácter provisional señaladas en el apartado anterior, de conformidad con lo previsto en los artículos 72.2 y 136 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y que resulten necesarias para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, el buen fin del procedimiento o las exigencias de los intereses generales y, en general, las demás que pudieren declararse en otros órdenes.

3. Los funcionarios de inspección y control de la Comisión Nacional del Juego, en el momento de levantar el

acta correspondiente, debidamente comisionados y autorizados, podrán adoptar las medidas cautelares a que se refiere el párrafo anterior, así como proceder al precintado y depósito de cualquiera de los elementos, equipos, bienes y documentación relativos a la actividad objeto de esta ley. Esta medida cautelar deberá ser confirmada o levantada por el órgano a quien compete la apertura del expediente sancionador, en los términos, plazos y efectos que se establecen en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento administrativo Común.

Artículo 47. Medidas en relación con los prestadores de servicios de intermediación.

1. La Comisión Nacional del Juego en el ejercicio de las competencias establecidas en esta ley evitará el ejercicio de actividades de juego ilegal realizadas por operadores de juego a través de prestadores de servicios de la sociedad de la información.

2. La Comisión Nacional del Juego podrá adoptar medidas cautelares o definitivas para que se interrumpan las actividades de juego ilegal realizadas por operadores de juegos mediante servicios de la sociedad de la información o para retirar los contenidos que constituyan actividades de juego realizadas sin el título habilitante correspondiente.

3. Si la ejecución de una Resolución por la que se adopte la interrupción de actividades de juego ilegal realizadas por operadores de juegos mediante servicios de la sociedad de la información o la retirada de determinados contenidos o promoción de actividades relacionadas con la actividad del juego ilegal exigiera la colaboración de los prestadores de servicios de intermediación, la Comisión Nacional del Juego podrá ordenar a los citados prestadores que suspendan el servicio de intermediación o retiren los contenidos en los términos previstos en los artículos 8, 11 y concordantes de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio.

4. Las medidas a las que hace referencia este artículo serán objetivas, proporcionadas y no discriminatorias y se adoptarán de forma cautelar o en ejecución de las resoluciones sancionadoras que correspondan.

TÍTULO VII

Régimen fiscal

Artículo 48. Impuesto sobre actividades de juego.

1. Hecho imponible.

Constituye el hecho imponible la autorización, celebración y organización de los juegos, rifas, concursos, apuestas y actividades de ámbito estatal, reguladas en el apartado 1 del artículo 2, así como las combinaciones aleatorias con fines publicitarios o promocionales, asimismo, de ámbito estatal, pese a la exclusión del concepto de juego, reguladas en la letra b) del apartado 2 del mismo artículo, sin perjuicio de los regímenes forales de Concierto y Convenio Económico vigentes en los Territorios Históricos del País Vasco y de Navarra, respectivamente y de lo dispuesto en los Tratados o Convenios Internacionales que hayan pasado a formar parte del ordenamiento interno.

2. Supuestos de no sujeción.

No estarán sujetos al impuesto los juegos de lotería de ámbito estatal, con independencia del operador, público o privado, que los organice o celebre.

3. Devengo.

El devengo del impuesto se producirá con la autorización, celebración u organización. Cuando se trate de autorizaciones, celebraciones u organizaciones que se extiendan a periodos temporales, el devengo se producirá el primer día de cada año natural, salvo el año en que se obtenga la autorización, en el que el devengo se producirá en la fecha de su autorización.

4. Sujetos pasivos a título de contribuyentes.

Serán sujetos pasivos a título de contribuyentes, las personas físicas, jurídicas o las entidades recogidas en el apartado 4 del artículo 35 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria que operen, organicen o desarrollen las actividades gravadas por este impuesto.

5. Responsables.

a) Serán responsables solidarios del pago del impuesto los dueños o empresarios de las infraestructuras en que se celebren, los medios de comunicación a través de los que se difundan, los medios publicitarios y cualquier entidad que publicite de cualquier forma estas actividades, cuando no hubieran constatado que se celebran u organizan con los necesarios títulos habilitantes o comunicaciones.

En relación con el párrafo anterior, cualquier entidad podrá solicitar a la Comisión Nacional del Juego, la información necesaria para saber si una actividad cuenta con los títulos habilitantes o se han efectuado las comunicaciones necesarias para su desarrollo, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y demás normativa aplicable.

La Comisión Nacional del Juego, a la vista de la solicitud anterior, certificará si el operador cuenta con el título habilitante o si ha comunicado su intención de organizar o celebrar actividades de juego o combinaciones aleatorias con fines publicitarios o promocionales, respectivamente, gravadas por este tributo.

No producirán efecto las certificaciones, cualquiera que sea su contenido, si la fecha de presentación de la solicitud resultase posterior a la de la publicidad efectuada

b) En el caso de actividades de juego transfronterizas, serán responsables solidarios del pago del impuesto, quienes ofrezcan, por cualquier medio, actividades de juego a personas con domicilio fiscal en España o quienes obtengan beneficios por el desarrollo del juego.

6. Base imponible.

La base imponible podrá estar constituida, según cada tipo de juego, por:

a) Los ingresos brutos, definidos como el importe total de las cantidades que se dediquen a la participación en el juego, así como cualquier otro ingreso que se pueda obtener, directamente derivado de su organización o celebración, o

b) Los ingresos netos, definidos como el importe total de las cantidades que se dediquen a la participación en el juego, así como cualquier otro ingreso que puedan obtener, directamente derivado de su organización o

celebración, deducidos los premios satisfechos por el operador a los participantes.

Cuando se trate de apuestas cruzadas o de juegos en los que los sujetos pasivos no obtengan como ingresos propios los importes jugados, sino que, simplemente, efectúen su traslado a los jugadores que los hubieran ganado, se entenderá que los ingresos a que se refieren las letras anteriores son los definidos como tales en el artículo 3 del Real Decreto-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.

En las combinaciones aleatorias con fines publicitarios o promocionales, la base imponible será el importe total del valor de mercado de los premios o ventajas concedidas a los participantes.

En el caso de que el importe sea satisfecho a través de instrumentos de tarificación adicional, se considerara que la cantidad dedicada a la participación en el juego es el valor total del servicio (llamada telefónica, SMS u otros) que deba satisfacer el participante, excluido el impuesto indirecto correspondiente.

7. Tipo de gravamen.

Los tipos aplicables serán:

1. Apuestas deportivas mutuas: 22 por ciento sobre la base imponible de la letra a) del apartado 6 de este artículo.

2. Apuestas deportivas de contrapartida: 25 por ciento sobre la base imponible de la letra b) del apartado 6 de este artículo.

3. Apuestas deportivas cruzadas: 25 por ciento sobre la base imponible de la letra b) del apartado 6 de este artículo.

4. Apuestas hípicas mutuas: 15 por ciento sobre la base imponible de la letra a) del apartado 6 de este artículo.

5. Apuestas hípicas de contrapartida: 25 por ciento sobre la base imponible de la letra b) del apartado 6 de este artículo.

6. Otras apuestas mutuas: 15 por ciento sobre la base imponible de la letra a) del apartado 6 de este artículo.

7. Otras apuestas de contrapartida: 25 por ciento sobre la base imponible de la letra b) del apartado 6 de este artículo.

8. Otras apuestas cruzadas: 25 por ciento sobre la base imponible de la letra b) del apartado 6 de este artículo.

9. Rifas: 20 por ciento sobre la base imponible de la letra a) del apartado 6 de este artículo. Las declaradas de utilidad pública o benéfica tributarán al 7 por ciento de la misma base imponible.

10. Concursos: 20 por ciento sobre la base imponible de la letra a) del apartado 6 de este artículo.

10. Otros Juegos. 25 por ciento sobre la base imponible de la letra b) del apartado 6 de este artículo.

11. Combinaciones aleatorias con fines publicitarios o promocionales, 10 por ciento sobre la base imponible determinada para las mismas en el apartado 6 de este artículo.

Las Comunidades Autónomas, respecto de las actividades que sean ejercidas por operadores, organizadores o por quienes desarrollen la actividad gravada por este impuesto con domi-

cilio fiscal en su territorio, podrán elevar los tipos del impuesto, hasta un máximo del 20 por ciento de los tipos establecidos en este apartado, incremento que se aplicará, exclusivamente, sobre los importes jugados por quienes tengan su domicilio fiscal en su territorio.

8. Liquidación.

En los supuestos de autorización, celebración u organización que alcancen a periodos temporales, los obligados tributarios deberán efectuar la declaración y autoliquidar el impuesto. En particular, cuando se trate de actividades anuales o plurianuales, se deberá efectuar la declaración y autoliquidar el impuesto trimestralmente, en el plazo del mes siguiente al del final de cada trimestre.

En otro caso, el impuesto será objeto de liquidación administrativa. No obstante, en los supuestos de devengo con la celebración u organización de la actividad de que se trate, el obligado tributario deberá poner en conocimiento de la Administración su voluntad de llevarla a efecto, para la práctica de una liquidación provisional en función de los ingresos estimados susceptibles de obtención y que tendrá el carácter de a cuenta de la liquidación definitiva que se practique, una vez acreditado el importe definitivo de los ingresos obtenidos en el plazo de veinte días a partir de la finalización de la actividad. Esa obligación será igualmente exigible cuando no sea posible la liquidación definitiva en los supuestos de autorización.

El Ministro de Economía y Hacienda determinará, reglamentariamente, el lugar, forma, plazos e impresos para la autoliquidación y el pago de la deuda tributaria, así como los supuestos en que deba realizarse de forma telemática.

9. Gestión.

La gestión, recaudación, liquidación e inspección del impuesto corresponderá a la Agencia Estatal de Administración Tributaria, sin perjuicio de lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas.

10. Modificación en la Ley de Presupuestos.

La Ley de Presupuestos podrá modificar la base imponible y los tipos de gravamen del impuesto.

11. Distribución de la recaudación.

La recaudación obtenida por el gravamen de las actividades gravadas que se hayan efectuado mediante sistemas de medios electrónicos, informáticos o telemáticos, regulados en el artículo 3.h) de esta Ley se distribuirá a las Comunidades Autónomas, en proporción a las cantidades jugadas por los residentes de cada Comunidad Autónoma.

Corresponderá exclusivamente al Estado lo recaudado por el gravamen sobre las apuestas mutuas deportivas o hípicas estatales, incluso si se efectúan mediante medios electrónicos, informáticos o telemáticos.

La recaudación obtenida por las apuestas deportivas mutuas en el supuesto contemplado en el apartado 7.1 de este artículo, se afecta a las obligaciones establecidas en los apartados b), c) y d) del artículo 1º del Real Decreto 419/1991, de 27 de marzo, por el que se regula la distribución de la recaudación y premios de las Apuestas Deportivas del Estado, aplicándose al presupuesto de ingresos del Estado.

En el presupuesto de gastos del Estado y del Consejo Superior de Deportes se consignarán los correspondientes créditos para atender al pago de las obligaciones a que se refiere el párrafo anterior y de las obligaciones a que se refiere la Disposición Adicional Sexta.

La atribución de ingresos a cada Comunidad Autónoma se determinará en función de la residencia de los jugadores en su ámbito territorial, correspondiéndole, en exclusiva, el incremento de recaudación derivado de la aplicación a tales residentes de lo previsto en el último párrafo del apartado 7 de este artículo.

El importe de la recaudación se pondrá trimestralmente a disposición de las Comunidades Autónomas mediante operaciones de tesorería, cuyo procedimiento se determinará reglamentariamente.

Artículo 49. Tasa por la gestión administrativa del juego.

1. Fuentes normativas.

La tasa por la gestión administrativa del juego se regirá por la presente Ley y por las demás fuentes normativas establecidas por la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos.

2. Hecho imponible.

Constituye el hecho imponible de la tasa:

a) La emisión de certificaciones registrales.

b) La emisión de dictámenes técnicos de evaluación de la conformidad de sistemas de juego,

c) Las inscripciones en el Registro General de Licencias y Autorizaciones establecido en esta ley.

d) La solicitud de licencias y autorizaciones,

e) Las actuaciones inspectoras o de comprobación técnica que vengan establecidas, con carácter obligatorio, en esta Ley o en otras disposiciones con rango legal.

f) Las actuaciones regulatorias sobre las actividades de juego desarrolladas por los operadores de juego, destinadas a sufragar los gastos que se generen por la Comisión Nacional del Juego.

3. Sujetos pasivos.

Serán sujetos pasivos de la tasa:

En el supuesto de la letra f) del apartado anterior, los operadores, organizadores y quienes celebren actividades de juego, en los términos previstos en esta Ley.

En los restantes supuestos del apartado anterior, según los casos, la persona que solicite la correspondiente certificación registral, dictamen técnico de evaluación, inscripción en el Registro y tramitación de licencias o autorizaciones, así como a quien sea objeto de las actuaciones inspectoras o de comprobación técnica.

4. Devengo.

La tasa se devengará:

En el supuesto de la letra f) del apartado 2 de este artículo, el 31 de diciembre de cada año. No obstante, si por causa imputable al sujeto pasivo este perdiera la habilitación para actuar como operador en fecha anterior, la tasa se devengará en el día en que tal circunstancia se produzca.

En los restantes supuestos del apar-

tado 2 de este artículo, con la solicitud de los correspondientes servicios o actividades y, en el caso de la letra f), con la comunicación de las actuaciones inspectoras o de comprobación a que se refiere.

5. Cuantías.

Las cuantías de la tasa serán, para cada supuesto previsto en las distintas letras del apartado 2 de este artículo, las siguientes:

a) 20 euros.

b) 38.000 euros.

c) 2.500 euros.

d) por cada licencia 10.000 y por cada autorización 100 euros.

e) 5.000 euros.

f) 1 por mil de los ingresos brutos de explotación.

Las cuantías fijadas en los casos de las letras b) y e) tendrán carácter de mínimas.

Por norma reglamentaria se podrán especificar las cuantías exigibles en función del número de horas y personal necesario para la prestación del servicio o actividad.

En relación con la letra f) anterior, se entiende por ingresos brutos de explotación el conjunto de ingresos que obtenga el operador derivados de la explotación de los juegos desarrollados en el ámbito de aplicación de esta Ley exceptuados los derivados de las loterías.

La Ley de Presupuestos Generales del Estado podrá establecer en su caso anualmente el porcentaje a aplicar sobre los ingresos brutos de explotación que obtenga el operador, tomando en consideración la relación entre los ingresos del cobro de la tasa y los gastos ocasionados por el funcionamiento de la Comisión Nacional del Juego.

Se tomará como objetivo conseguir el equilibrio entre los ingresos por la tasa y los gastos derivados de la citada actividad realizada por el regulador.

No obstante, en caso de ser reducido el porcentaje en la Ley de Presupuestos Generales del Estado al límite del 0,75 por mil del ingreso bruto, el superávit entre ingresos obtenidos y gastos, si lo hubiera, se ingresará por la Comisión Nacional del Juego en el Tesoro Público, en los plazos y condiciones que se establezcan reglamentariamente, teniendo en cuenta sus necesidades de financiación.

6. Modificación en Ley de Presupuestos.

Las cuantías podrán ser modificadas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para cada año.

7. Liquidación y pago.

La tasa se liquidará por el procedimiento que se apruebe en norma reglamentaria dictada por el Ministerio de Economía y Hacienda.

8. Afectación.

El rendimiento de la tasa se ingresará en las cuentas bancarias habilitadas al efecto por la Comisión Nacional del Juego o, en su caso, en el Tesoro Público, en la forma que reglamentariamente se determine.

Disposición adicional primera. Reserva de la actividad del juego de Loterías.

Uno. La Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado y la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE) son los operadores designados para la comercialización de los

juegos de loterías regulados en esta ley.

Dos. Las autorizaciones en virtud de las cuales la ONCE y la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado desarrollan las actividades de juego en la modalidad de loterías se inscribirán en una sección especial del Registro General de Licencias y Autorizaciones de Juego a efectos de mera publicidad.

Tres. Excepcionalmente, el titular del Ministerio de Economía y Hacienda podrá autorizar la gestión y comercialización de juegos de lotería, siempre que se desarrollen por entidades sin fines lucrativos con finalidad benéfica, tengan carácter esporádico y, en aras a garantizar la seguridad en los procesos y la colaboración con el Estado, acrediten que cumplen con los requisitos, que en su caso, reglamentariamente se establezcan.

Cuatro. Los juegos gestionados por la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado y la ONCE se comercializarán en billetes, boletos o cualquier otra forma de participación cuyo soporte pueda ser material, informático, telemático, telefónico o interactivo, directamente o a través de cualquier establecimiento de su red comercial externa.

Los juegos de loterías gestionados por las entidades a las que se refiere el párrafo anterior no estarán sujetos al cumplimiento de las obligaciones a las que se refiere el Título III de esta ley.

Cinco. La apertura de establecimientos accesibles al público destinados con carácter principal a la comercialización y desarrollo de los juegos reservados a la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado y la ONCE, no requerirán autorización de las Comunidades Autónomas.

Disposición adicional segunda. Régimen jurídico especifico aplicable a la ONCE en materia de juego.

Uno. El régimen jurídico de la ONCE en materia de juego viene determinado por las disposiciones de esta ley que específicamente resulten de aplicación en su condición de operador designado para la realización de actividades de lotería objeto de reserva, con las especificidades que se contienen en la presente disposición.

Dos. La ONCE, por la singularidad de su naturaleza de Corporación de Derecho Público y de carácter social, y como operador de juego de reconocido prestigio sujeto a un estricto control público, seguirá rigiéndose, respecto de los juegos y modalidades autorizados en cada momento y enmarcados en la reserva de actividad del juego de lotería, por la disposición adicional vigésima de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986, desarrollada por el Acuerdo General entre el Gobierno de la Nación y la ONCE, así como por el Real Decreto 358/1991, de 15 de marzo, de reordenación de la ONCE; por sus vigentes Estatutos; por la presente disposición; por el Real Decreto 1336/2005, de 11 de noviembre y demás normativa específica aplicable a dicha Organización o que pudiera aprobarse al efecto.

Los títulos por los que se autoriza a la ONCE a realizar actividades de juego no podrán cederse a terceros.

Tres. Con el fin de preservar el estricto control público de la actividad de juego de la ONCE, las competen-

cias que esta ley atribuye a la Comisión Nacional del Juego y al titular del Ministerio de Economía y Hacienda en relación con las actividades sujetas a reserva, serán ejercidas en relación con la ONCE por el Consejo del Protectorado, con la salvedad de las competencias que correspondan al Consejo de Ministros.

Disposición adicional tercera. Asignación financiera a la ONCE y de determinadas Apuestas Deportivas del Estado.

Uno. El Ministerio de Economía y Hacienda asumirá las obligaciones de abono de las asignaciones financieras a favor de la ONCE, que pudieran derivarse de la disposición adicional décimo octava de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

Dos. El Ministerio de Economía y Hacienda asumirá las obligaciones derivadas del Real Decreto 419/1991 de 27 de marzo, por el que se regula la distribución de la recaudación y premios de las Apuestas Deportivas del Estado. Por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda se establecerán las entidades beneficiarias de esas asignaciones y los porcentajes de asignación financiera.

Disposición adicional cuarta. Participación autonómica en la aprobación de nuevas modalidades de juego.

La aprobación de las Ordenes Ministeriales que establezcan nuevas modalidades de juego, o la modificación de las existentes, requiere la deliberación y pronunciamiento previo de órganos bilaterales autonómico-estatales, en los casos que así se prevea por los respectivos Estatutos de Autonomía.

Disposición adicional quinta. Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

Las referencias que en esta ley se hacen a las Comunidades Autónomas incluirán, cuando proceda, a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, en relación con las competencias que en materia de juego tienen atribuidas.

Disposición adicional sexta. Régimen de participación en la recaudación de las Apuestas Deportivas.

La Ley reguladora del Deporte Profesional fijará el porcentaje o su equivalente, aplicable a la recaudación obtenida de las Apuestas Deportivas para determinar la cantidad que será objeto de retorno al Deporte, sin perjuicio de lo previsto en el apartado dos de la Disposición Adicional Tercera. Asimismo, establecerá el régimen de participación y distribución que corresponda.

Disposición transitoria primera. Inicio de actividades de la Comisión Nacional del Juego.

Hasta la efectiva constitución de la Comisión Nacional del Juego, las competencias previstas para la misma, serán ejercidas por el órgano del Ministerio de Economía y Hacienda designado por Acuerdo del Consejo de Ministros, incluyendo las relacionadas con la gestión y recaudación de las tasas a las que se refiere el artículo 49 de esta ley.

El Registro de Prohibidos hasta ahora dependiente del Ministerio del Interior de conformidad con la orden ministerial de 9 de enero de 1979, será gestionado por el órgano administrativo al que se refiere el párrafo ante-

rior hasta su integración en el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego y el Registro de Personas Vinculadas a Operadores de Juego.

Disposición transitoria segunda. Títulos habilitantes de la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado.

La Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado podrá seguir comercializando las modalidades y juegos que venía realizando hasta la entrada en vigor de esta ley, de acuerdo con la normativa, las habilitaciones y el régimen de explotación de puntos de venta presencial que se le venían aplicando hasta la entrada en vigor de esta ley.

En el plazo de un año, la Comisión Nacional del Juego transformará las habilitaciones de las que es titular la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado en relación con las apuestas deportivas e hípicas en una licencia general de apuestas, así como en las licencias singulares necesarias para la explotación de las mismas, en los mismos términos y con idéntico alcance a las habilitaciones que regían hasta la fecha de entrada en vigor de esta ley.

Disposición transitoria tercera. Normativa de los juegos.

La regulación aplicable a los distintos juegos continuará en vigor hasta que sea modificada por los órganos competentes.

Disposición transitoria cuarta. Régimen transitorio para los puntos de venta y delegaciones comerciales de la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado.

A los puntos de venta de la red comercial de la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado y sus delegaciones comerciales que, en virtud de la disposición adicional trigésima cuarta de la Ley 26/2009, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010, no se hubieran acogido al régimen de Derecho Privado en el plazo establecido en el apartado segundo de la citada disposición, les será de aplicación la correspondiente normativa administrativa hasta la extinción de los mismos por concurrir los supuestos previstos en la citada disposición.

Disposición transitoria quinta. Primer mandato de los consejeros de la Comisión Nacional del Juego.

No obstante lo dispuesto en el artículo 26 de esta ley, el primer mandato de tres de los integrantes del Consejo de la Comisión Nacional del Juego durará tres años.

En la primera sesión del Consejo de la Comisión Nacional del Juego se determinará por sorteo, o de forma voluntaria, qué dos consejeros cesarán transcurrido el plazo de tres años desde su nombramiento.

Disposición transitoria sexta. Régimen transitorio de la cesión del impuesto.

1. Las disposiciones de esta norma que supongan territorialización del rendimiento y competencias normativas o gestoras de las Comunidades Autónomas en este impuesto estatal solo serán aplicables cuando se produzcan los acuerdos en los marcos institucionales de cooperación en materia de financiación autonómica establecidos en nuestro ordenamiento, y las modificaciones normativas necesa-

rias para su configuración y aplicación plena como tributo cedido.

2. En tanto no se produzcan las modificaciones del sistema de financiación arriba señaladas, el Estado hará llegar a las Comunidades Autónomas, previos los acuerdos en los marcos institucionales competentes, el importe acordado con las Comunidades autónomas, según lo establecido en el apartado 11 del artículo 48 de esta Ley, sin que resulte de aplicación lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 22/2009 relativo a la revisión del fondo de suficiencia global.

El cumplimiento de lo señalado en el párrafo anterior se instrumentará por el mismo procedimiento que el indicado en el apartado 11 de artículo 48 de esta Ley.

Disposición transitoria séptima. Convalidaciones y homologaciones de las Comunidades Autónomas.

Las homologaciones y certificaciones validadas por los órganos competentes de las Comunidades Autónomas para la concesión de títulos habilitantes de ámbito autonómico con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley surtirán efectos en los procedimientos para el otorgamiento de títulos habilitantes regulados en esta ley en los términos recogidos en las convocatorias para la otorgamiento de licencias o cuando así lo establezca la Comisión Nacional del Juego.

Disposición transitoria octava. Régimen transitorio de los patrocinios deportivos sobre el juego.

Los patrocinios deportivos de operadores de juegos que hubieran sido acordados en firme con anterioridad al 1 de enero de 2011, podrán seguir desplegando sus efectos en los términos contractuales pactados, hasta la resolución del primer concurso de licencias sobre las actividades de juego objeto del patrocinio.

Disposición derogatoria.

1. Quedan derogadas todas aquellas normas que se opongan a lo preceptuado en esta ley y cuantas disposiciones de igual o inferior rango contradigan lo establecido en la misma.

2. Se derogan expresamente:

1. Real Decreto 28 de febrero de 1924. (Presidencia del Directorio Militar, Gaceta del 29 de febrero)

2. Ley de 16 de julio de 1949, que establece las normas para la celebración de rifas.

3. Decreto 23 de marzo de 1956, aprueba la Instrucción General de Loterías.

4. Orden de 22 de marzo de 1960, por la que se regula con carácter provisional el procedimiento a que ha de ajustarse la solicitud de autorización para celebrar rifas y tómbolas.

5. Decreto 54/1964, de 16 de enero. Organiza el Servicio de Lotería Nacional.

6. Orden de 4 de noviembre de 1965. Nuevas Normas para el pago de premios de la Lotería Nacional.

7. El punto quinto 3 del artículo 3 del Real Decreto-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.

8. Disposiciones adicionales decimoctava y decimonovena de la Ley

46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales para 1986.

9. Real Decreto 1082/1985, de 11 de junio, por el que se establece la clasificación, provisión, funcionamiento, traslado y supresión de las Administraciones de Loterías.

10. Real Decreto 2695/1986, de 19 de diciembre, por el que se establece la composición del Consejo Rector de Apuestas Deportivas del Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado.

11. Ley 34/1987, Potestad Sancionadora de la Administración Pública en materia de juegos de suerte, envite o azar. No obstante, las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla aplicarán esta ley hasta la aprobación, dentro de su ámbito competencial, de la normativa correspondiente a esta materia.

12. Real Decreto 1511/1992, de 11 de diciembre, por el que se regulan determinados aspectos administrativos y económicos del Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado.

13. El Real Decreto 2069/1999, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado.

14. Disposición adicional vigésima de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

15. Artículo 88 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que establece el Régimen sancionador de los titulares de los puntos de venta de la red comercial de Loterías y Apuestas del Estado.

16. Orden HAC/430/2004, de 19 de febrero, sobre creación de sucursales de la Red Básica de Loterías y Apuestas del Estado.

17. Real Decreto 176/2005, de 18 de febrero, por el que se regula el Patronato para la provisión de administraciones de Lotería Nacional.

Disposición final primera. Título competencial.

Esta ley se dicta en el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado previstas en la reglas 6.ª, 11.ª, 13.ª, 14.ª y 21.ª del apartado 1, del artículo 149 de la Constitución Española.

Disposición final segunda. Facultad de desarrollo.

El Gobierno de la Nación aprobará el Estatuto de la Comisión Nacional del Juego en el plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de esta ley.

Se autoriza al Gobierno de la Nación a adoptar, a propuesta del titular del Ministerio de Economía y Hacienda, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta ley, cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo e implementación de lo previsto en esta ley.

Disposición final tercera. Extinción de determinados Organismos Públicos.

Quedan extinguidos los siguientes organismos: el Patronato para la provisión de Administraciones de Lotería Nacional, el Consejo Rector de Apuestas Deportivas, ambos adscritos al Ministerio de Economía y Hacienda, y la Comisión Nacional del Juego, actualmente adscrita al Ministerio del Interior.

Disposición final cuarta. Actualización del importe de las sanciones.

La actualización de los importes relativos a las multas previstas en el artículo 42 de esta ley, podrá llevarse a cabo mediante Real Decreto, a propuesta del Ministerio de Economía y Hacienda.

Disposición final quinta. Modificación de las tasas sobre el juego.

1. El apartado 1.º del artículo 3 del Real Decreto-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, quedará redactado de la siguiente forma:

«1.º Constituye el hecho imponible la autorización, celebración u organización de juegos de suerte, envite o azar, salvo que estuvieran sujetas al Impuesto sobre las actividades de juego, establecido en la Ley XX/2010, de de 2010, de Regulación del Juego.»

2. El artículo 36 del Decreto 3059/1966, de 1 de diciembre, quedará redactado de la siguiente forma:

«Artículo 36. Hecho imponible.

Se exigirán estas tasas por la autorización, celebración u organización de rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias, salvo que estuvieran sujetas al Impuesto sobre las actividades de juego, establecido en la Ley XX/2010, de de 2010, Regulación del Juego.

Su exacción corresponderá al Estado cuando el ámbito territorial de participación sea estatal.»

Disposición final sexta. Modificación de la disposición adicional décima de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

Se modifica el apartado 1 de la disposición adicional décima de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, el cual quedará redactado en los siguientes términos:

«1. La Comisión Nacional del Mercado de Valores, el Consejo de Seguridad Nuclear, el Ente Público RTVE, las Universidades no transferidas, la Agencia de Protección de Datos, el Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX), el Consorcio de la Zona Especial Canaria, la Comisión Nacional de Energía, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, la Comisión Nacional de la Competencia, la Comisión Nacional del Sector Postal, el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales y la Comisión Nacional del Juego, se regirán por su legislación específica y supletoriamente por esta ley.

El Gobierno y la Administración General del Estado ejercerán respecto de tales Organismos las facultades que la normativa de cada uno de ellos les asigne, en su caso, con estricto respeto a sus correspondientes ámbitos de autonomía».

Disposición final séptima. Exenciones en el Impuesto sobre el Valor Añadido, Impuesto General Indirecto Canario y referencia a los impuestos directos del Estado.

1. Se modifica el artículo 20.Uno.19º de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, que quedará redactado de la siguiente forma:

«19.º Las loterías, apuestas y juegos organizados por la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado y la Organización Nacional de Ciegos y, en su caso, por los órganos correspondientes de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como las actividades que constituyan los hechos imponibles de los tributos sobre el juego y combinaciones aleatorias.

La exención no se extiende a los servicios de gestión y demás operaciones de carácter accesorio o complementario de las incluidas en el párrafo anterior que no constituyan el hecho imponible de los tributos sobre el juego, con excepción de los servicios de gestión del bingo.»

2. Se modifica el artículo 10.º1.19) de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen económico Fiscal de Canarias, que quedará redactado de la siguiente forma:

«19.º Las loterías, apuestas y juegos organizados por el Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado y la Organización Nacional de Ciegos y, en su caso, por los órganos correspondientes de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como las actividades que constituyan los hechos imponibles de los tributos sobre el juego y combinaciones aleatorias.

La exención no se extiende a los servicios de gestión y demás operaciones de carácter accesorio o complementario de las incluidas en el párrafo anterior que no constituyan el hecho imponible de los tributos sobre el juego, con excepción de los servicios de gestión del bingo.»

3. Cualquier referencia a la entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado contenida en la regulación de los impuestos estatales de carácter directo se entenderá efectuada a la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado.»

Disposición final octava. Entrada en vigor.

Esta ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Libro verde sobre el juego en línea en el mercado interior

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

En términos generales, 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.

El mercado del juego en línea es, dentro del mercado del juego en general, el segmento que más rápido crece, habiendo registrado unos ingresos anuales superiores a 6160 millones de euros en 2008[1]. Así, con frecuencia se ha autorizado a los monopolios a desarrollar actividades en línea y algunos Estados miembros[2] con regímenes monopolísticos han optado gradualmente por abrir su mercado de apuestas y juego en línea. Es importante destacar que, frente a otras formas de juego, las apuestas deportivas disfrutan en ciertos ordenamientos reguladores 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 hecho que la coexistencia de los diferentes modelos reguladores nacionales resulte más difícil.

Los retos que plantea la coexistencia de modelos reguladores distintos quedan patentes en el número de decisio-

1. Los datos disponibles en lo que respecta al juego en línea son limitados. Estas cifras, facilitadas por H2Gambling Capital, son estimaciones basadas ante todo en información pública proporcionada por las autoridades reguladoras, los monopolios y las empresas. Asimismo, se ha facilitado asesoramiento y datos complementarios de carácter confidencial (cifras de 2008). H2 Gambling Capital ha evaluado también los Estados miembros en los que los operadores prestan sus servicios sin que se disponga de información básica al respecto. Para más información sobre estas cifras, véase: http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm.
2. La Comisión es consciente de que ciertos servicios de juego en línea están regulados a nivel regional en algunos Estados miembros. No obstante, para simplificar, este Libro Verde emplea solo los términos «Estados miembro» o «nacional».

nes prejudiciales en este ámbito, así como en el desarrollo de importantes mercados en línea «grises»[3] e ilegales en todos los Estados miembros. Velar por que se cumplan las normas nacionales es una labor que tropieza con numerosas dificultades, lo que lleva a considerar la posible necesidad de una mayor cooperación administrativa entre las autoridades nacionales competentes o de que se tomen medidas de otro tipo. Además, de los 14823 sitios de juego en funcionamiento computados en Europa, más del 85 % operaban sin licencia[4].

Ante el evidente impacto transfronterizo de este crecimiento de los servicios de juego en línea, tanto en su dimensión lícita como no autorizada, y su conexión con numerosos aspectos ya contemplados en la legislación de la UE, la Comisión se propone analizar exhaustivamente una serie de cuestiones relacionadas con los efectos del desarrollo de la actividad de juego en línea, y con las posibles respuestas de los poderes públicos frente al mismo, con el propósito de formarse una idea cabal de la situación existente, facilitar el intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros y determinar si los diferentes modelos reguladores nacionales en el ámbito del juego pueden seguir coexistiendo y si puede ser necesaria a tal fin una actuación específica de la UE. Esta consulta responde igualmente a una serie de conclusiones de la Presidencia (2008-2010) y a la Resolución del Parlamento Europeo sobre la integridad de los juegos de azar en línea (2009).

La Comisión pone en marcha la presente consulta con un espíritu abierto y sin ideas preconcebidas sobre las conclusiones que posteriormente se extraigan en cuanto a la necesidad de tomar medidas, a la forma que, en su caso, adopten tales medidas y al nivel en que se decidan. Su propósito fundamental es 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 dimensiones.

Cabe presentar observaciones sobre la totalidad o algunos de los aspectos señalados en este documento. Al término de cada apartado se plantean una serie de preguntas específicas.

La consulta y las preguntas formuladas en este documento se centran ante todo en el juego en línea y los problemas ligados a la libre circulación de los servicios (artículo 56 del

3. El concepto de «mercado gris» se utiliza con frecuencia para describir una situación de hecho o de derecho en el contexto de la legislación de la UE (en relación, por ejemplo, con las importaciones paralelas de mercancías). A efectos de esta consulta, se utiliza para designar mercados en los que actúan operadores que poseen la oportuna licencia en uno o varios Estados miembros y que prestan servicios de juego en línea en otros Estados miembros sin haber obtenido autorización para hacerlo con arreglo a la legislación nacional pertinente. Por el contrario, se habla de mercados ilegales o negros para designar aquellos mercados en los que operadores sin licencia intentan prestar servicios de juego en línea.
4. Cyber-criminality in Online Gaming, Libro Blanco de CERT-LEXSI (Laboratoire d'Expertise en Sécurité Informatique), julio de 2006, véase: http://www.lexsi.com/telecharger/gambling_cybercrime_2006.pdf.

TFUE), como consecuencia de la prestación transfronteriza, ampliamente desarrollada, de tales servicios. No obstante, aunque la presente consulta no gira en torno a la libertad de establecimiento (artículo 49 del TFUE), algunas de las preguntas pueden ser también pertinentes para otros servicios de juego (prestados en establecimientos reales, es decir, «de ladrillo y cemento»). La Comisión desearía también poner de relieve que, en ausencia de una armonización en este ámbito, corresponde a cada Estado miembro determinar, con arreglo a su propia escala de valores, qué disposiciones se requieren para proteger los intereses considerados, de conformidad con el principio de subsidiariedad.

En el sitio web de la Comisión está disponible para consulta un documento de trabajo elaborado por sus servicios que acompaña al presente Libro Verde (http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm).

Los interesados pueden hallar en dicho documento de trabajo de los servicios de la Comisión información adicional sobre los sectores y agentes afectados y sus intereses, el tamaño del mercado del juego en línea, la legislación derivada, la jurisprudencia y la notificación de las disposiciones legales nacionales en virtud de la Directiva 98/34/CE, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas.

Se invita a los Estados miembros, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y a todos los demás interesados a que expongan su punto de vista sobre las sugerencias contenidas en el presente Libro Verde. Las contribuciones, que deberán obrar en poder de la Comisión el 31 de julio de 2011, a más tardar, han de enviarse a una de las dos direcciones siguientes:

markt-gambling@ec.europa.eu

Comisión Europea

DG Mercado Interior y Servicios

[J-59 08/061]

Rue de la Loi 200

B-1049 Bruselas

Las contribuciones se publicarán en Internet. Para saber cómo se tratarán las contribuciones y los datos personales, se recomienda leer la declaración específica de confidencialidad que acompaña a este Libro Verde[5]. La Comisión pide a las organizaciones que deseen presentar observaciones a consultas públicas que le proporcionen, tanto a ella como al público en general, información sobre las personas y los intereses a los que representan. En el supuesto de que una organización decida no facilitar esta información, la Comisión tiene por norma clasificar la contribución entre las contribuciones individuales (normas de consulta: véase COM (2002) 704 y Comunicación sobre el seguimiento de la iniciativa europea en favor de la transparencia, COM (2007) 127, de 21.3.2007). Además, la Comisión se propone consultar a las autoridades nacionales y organizar reuniones con grupos específicos de interesados y seminarios de expertos. Tras este Libro Verde y basándose en las conclusiones que extraiga de los resultados de la consulta,

5. [...].

la Comisión analizará las medidas que cabe tomar.

1. Regular el juego en línea en la ue: evolución reciente y actuales desafíos desde la óptica del mercado interior

1.1. Objeto de la consulta

El presente Libro Verde pone en marcha una consulta pública en torno a la regulación de los servicios de juego en línea en el mercado interior. Su finalidad es sondear la opinión de todos los interesados a fin de entender mejor la problemática que suscita el desarrollo de las ofertas, tanto lícitas como «no autorizadas», de servicios de juego en línea dirigidas a los consumidores de la UE. La consulta pretende recoger información sobre la existencia de riesgos para la sociedad y el orden público derivados de dicha actividad, así como sobre el alcance de tales riesgos. Además, busca obtener contribuciones acerca de los medios reglamentarios y técnicos que los Estados miembros utilizan o podrían utilizar para proteger al consumidor y preservar el orden público u otros objetivos de interés general, y acerca de su eficacia, dada la necesidad de que apliquen una política proporcional, sistemática y coherente en relación con el juego en línea. Por último, se espera que la consulta ayude a determinar si las actuales normas aplicables a nivel de la UE a los servicios de juego en línea son adecuadas para garantizar la coexistencia global de los sistemas nacionales, y si una mayor cooperación a escala de la UE podría contribuir a que la política en materia de juego de los Estados miembros sea más eficaz a la hora de lograr sus objetivos.

Hoy en día, los servicios de juego en línea gozan de una amplia difusión y utilización en la UE y la importancia económica del sector va en aumento. La oferta en línea es el segmento del mercado del juego que más rápido crece; en 2008 representaba el 7,5 % de los ingresos anuales del mercado del juego en su conjunto y se prevé que este volumen se duplique en 2013. Al mismo tiempo, el marco regulador del juego difiere considerablemente de unos Estados miembros a otros. En tanto que algunos restringen o, incluso, prohíben la oferta de ciertos juegos de azar, otros cuentan con mercados más abiertos. Numerosos Estados miembros han revisado también recientemente, o están revisando, su legislación sobre el juego ante el crecimiento de los servicios de juego en línea.

El advenimiento de Internet y el rápido aumento de las posibilidades de juego en línea, unidos a las considerables diferencias entre los sistemas nacionales de regulación, han dado lugar, no solo a una oferta lícita creciente de servicios de juego en algunos Estados miembros, sino también al desarrollo de un significativo mercado transfronterizo no autorizado. Este está compuesto por un mercado negro (con juegos de azar y apuestas sin licencia y clandestinos, en su caso a partir de terceros países) y un mercado denominado «gris» (en el que operadores que poseen la oportuna licencia en uno o varios Estados miembros promueven servicios de juego o los proporcionan a ciudadanos en otros Estados miembros sin haber obtenido una autorización específica en estos últimos). Este mercado trans-

fronterizo no autorizado se mantiene accesible para los consumidores, ya sea por una tolerancia de hecho o por la falta de un control efectivo de la aplicación de la normativa, y viene a añadirse a las ofertas nacionales legales de las que disponen los consumidores, dependiendo de la situación jurídica que prevalezca en el Estado miembro donde estén radicados.

Desde julio de 2008, los Estados miembros vienen debatiendo sobre las cuestiones de interés común referentes al sector del juego en el seno del Grupo «Establecimiento y Servicios» del Consejo. Sucesivas Presidencias han solicitado una participación activa de la Comisión Europea y la celebración de consultas pormenorizadas. La Presidencia francesa sugirió en 2008[6] que, en su debido momento, la Comisión debería analizar la posibilidad de formular propuestas para determinar las opciones de cara al futuro. La Presidencia sueca, por su parte, alentó a la Comisión Europea a acometer los oportunos trabajos sobre el tema para abordar la responsabilidad en materia de juegos de azar[7], y la Presidencia española invitó a la Comisión a iniciar consultas a los interesados y los Estados miembros con vistas a una actuación de la UE en este ámbito[8]. Más recientemente, bajo la Presidencia belga, todos los Estados miembros aprobaron unas conclusiones del Consejo que preconizan una amplia consulta, por parte de la Comisión Europea, sobre el juego en línea en el mercado interior, que permita analizar en profundidad los problemas que plantean, en particular, los servicios de juego en línea. Estas conclusiones, adoptadas el 10 de diciembre de 2010[9], se refieren también a la cooperación entre autoridades reguladoras e indican que el Sistema de Información del Mercado Interior podría revelarse como una valiosa herramienta a la hora de facilitar esa cooperación administrativa.

Este Libro Verde responde, asimismo, a la Resolución adoptada por el Parlamento Europeo el 10 de marzo de 2009, en la que se pedía a la Comisión que, en estrecha colaboración con las autoridades nacionales, estudiase los efectos, económicos y de otra índole, de la prestación transfronteriza de servicios de juegos de azar en relación con cuestiones muy diversas[10].

Tal como ha confirmado el TJUE,

6. Informe de situación de la Presidencia, presentado el 1 de diciembre de 2008 (ref. 16022/08).
7. Informe de situación de la Presidencia, presentado el 3 de diciembre de 2009 (ref. 16571/09).
8. Informe de situación de la Presidencia, presentado el 25 de mayo de 2010 (ref. 9495/10).
9. Conclusiones sobre el marco aplicable a los juegos y apuestas en los Estados miembros de la Unión Europea, adoptadas en la reunión nº 3057 del Consejo de Competitividad, Bruselas, 10 de diciembre de 2010. Documento del Consejo 16884/10.
10. La Resolución sucedía al informe SCHALDEMOSE. Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de marzo de 2009, sobre la integridad de los juegos de azar en línea (2008/2215 (INI); P6-2009-0097. Figuran entre tales cuestiones la publicidad y el marketing, y la situación de los menores de edad (p.29), el fraude y las actividades delictivas (p. 30), y la integridad, la responsabilidad social, la protección del consumidor y la fiscalidad (p. 31).

conforme al Derecho de la UE los servicios de juego entran en el ámbito de aplicación del artículo 56 del TFUE y están, por tanto, sujetos a las normas sobre prestación de servicios. Con arreglo a estas normas, los operadores autorizados en un Estado miembro pueden ofrecer sus servicios a los consumidores de otros Estados miembros, salvo que estos impongan restricciones que se justifiquen por razones imperiosas de interés general, como pueden ser la protección de los consumidores o la necesidad general de preservar el orden público. La política general de los Estados miembros en materia de juego en línea debe ser proporcionada y aplicarse de manera coherente y sistemática. Por otra parte, las citadas restricciones han de ser también compatibles con la legislación derivada de la UE: aun cuando los servicios de juego no estén regulados por una normativa sectorial específica a nivel de la UE y queden excluidos de instrumentos horizontales como la Directiva de servicios (2006/123/CE) o la Directiva sobre comercio electrónico (2000/31/CE), sí están sujetos a una serie de normas contenidas en la legislación derivada de la UE[11].

A juzgar por la tendencia observada en los últimos tiempos, cabe prever que las restricciones impuestas al juego en línea por los distintos Estados miembros seguirán siendo muy dispares, con el resultado de que lo que en uno de ellos se considera, o pasará a considerarse, una oferta legal, en el territorio de otro continuará considerándose «ilícito» (por no haber sido implícita o explícitamente autorizado). De ello se deriva que, sin perjuicio de las condiciones jurídicas antes mencionadas, será esencial hacer cumplir de forma efectiva las disposiciones legales para garantizar que la política de un determinado Estado miembro en materia de juego alcance sus objetivos.

A través de esta consulta y partiendo de la activa implicación de los Estados miembros, del Consejo y del Parlamento Europeo, el objetivo de la Comisión es contribuir a la emergencia en los Estados miembros de un marco legal para el juego en línea que proporcione una mayor seguridad jurídica a todos los interesados. La consulta debe abarcar todos los objetivos pertinentes de interés general a los que afecta esta actividad y permitir hallar las mejores soluciones posibles para conciliarlos con los principios del mercado interior. Al término de este proceso y a la luz de las respuestas recibidas, la Comisión informará sobre la forma de proceder que parezca más adecuada.

1.2. Juego en línea en la UE: situación actual

Principales características del sector del juego en línea en la UE

En 2008, los ingresos anuales generados por el sector de servicios de juego, valorados sobre la base de los ingresos brutos del juego (GGR, por sus siglas en inglés, esto es: las cantidades apostadas menos las cantidades pagadas en premios, pero sin deducir los bonos) se estimaban en 75900 millones EUR, aproximadamente (EU27)[12], lo que demuestra la trascendencia económica del sector. Los servicios de juego en línea registraron unos ingresos anuales superiores a 6 160 millones EUR, lo que repre-

11. Véase el apartado 1.2, subapartado titulado «Legislación derivada de la UE aplicable al juego en línea».

12. H2 Gambling Capital (cifras de 2008).

senta el 7,5 % del conjunto del mercado del juego. El segmento en línea es el que experimenta un crecimiento más rápido y, en 2008, se preveía que su volumen se duplicara en cinco años[13].

Los canales de comunicación para los servicios de juego en línea pueden dividirse en tres grandes categorías, a saber: Internet, aplicaciones móviles y televisión por IP.

	2003	2008	2012	Aumento previsto
Internet	4800 millones EUR	5900 millones EUR	7320 millones EUR	152,5%
Telefonía móvil/ otros	780 millones EUR	n.d.	3510 millones EUR	450,0%
Telefonía por IP[14]	320 millones EUR	n.d.	1330 millones EUR	415,6%

Gráfico 1: Aumento previsto de las tres principales categorías de juego a distancia[15]

El nivel nacional de demanda de estos servicios en línea varía de unos países a otros de la Unión, dependiendo de una serie de factores. En este contexto, a nadie sorprenderá que el mayor mercado en la actualidad sea el del Reino Unido, dado que su mercado de comercio electrónico es dos veces mayor que el de la media de los Estados miembros; sí es interesante, en cambio, observar que algunos de los mercados de mayores dimensiones en 2008 correspondían a Estados miembros[16] en los que impera el modelo regulador restrictivo, esto es, Francia, Alemania, Italia y Suecia.

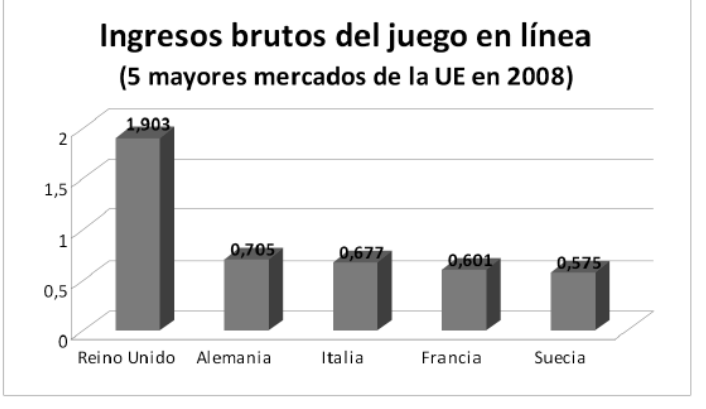

Gráfico 2: Los cinco mayores mercados nacionales del juego en línea en la UE en 2008 (GGR en miles de millones de euros)[17].

13. EGBA y H2 Gambling Capital, 2009, http://www.egba.eu/pdf/EGBA_FS_MarketReality.pdf.
14. Televisión por Protocolo de Internet.
15. Estudio SICL, página 1407, http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm.
16. Véase el informe sobre la supervisión del mercado del comercio y de la distribución, 5 de julio de 2010 (COM (2010) 355).
17. H2 Gambling Capital.

En la actualidad, Internet es el canal más significativo, pero se prevén elevadísimas tasas de crecimiento a raíz de la introducción de nuevas aplicaciones móviles. Los servicios de juego en línea ofertados se dividen en cinco categorías principales (véase el gráfico 3).

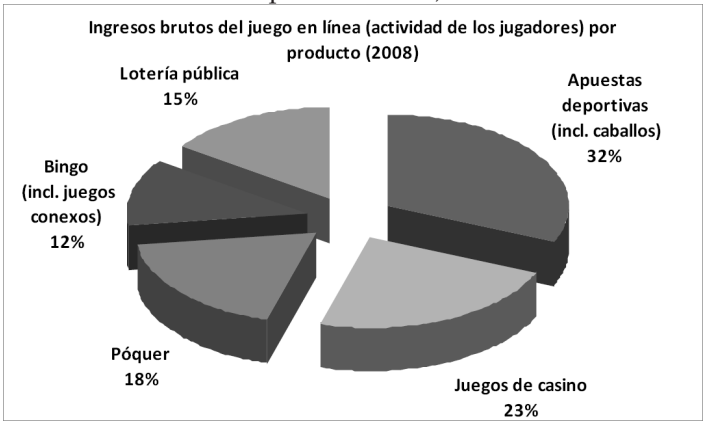

Gráfico 3: Desglose de los ingresos brutos por tipo de juego en línea (EU 27)[18].

Las partes implicadas a las que interesa o afecta la prestación o promoción de los servicios de juego en línea son muy diversas. Entre ellas se cuentan ciudadanos, operadores, medios de comunicación, intermediarios, organizadores de manifestaciones deportivas, clubes y asociaciones, así como organismos de beneficencia y otros interesados[19].

En lo que respecta a los ciudadanos, el mercado del juego (en línea y fuera de línea) es uno de los cincuenta mercados que engloba la Encuesta de Seguimiento de los Mercados de Consumo, realizada anualmente, y en ella se posiciona en el lugar vigesimonoveno. La calificación de los consumidores en cuanto a «comparabilidad» es relativamente elevada, la valoración de la «confianza» se sitúa en la media y la atribuida a los «problemas encontrados» es mucho más baja que la media. La calificación global asignada en respuesta a la pregunta de si el producto está a la altura de las expectativas del consumidor es relativamente baja, pero quizá este hecho no sea sorprendente dada la naturaleza del producto[20].

Preguntas:

¿Tiene conocimiento de la existencia de datos o estudios sobre el mercado del juego en línea de la UE, que pudieran ayudar en la formulación de una política a nivel nacional y de la UE? Si la respuesta es afirmativa,

18. H2 Gambling Capital.
19. Para más información sobre las partes implicadas y sus intereses, véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión.
20. En el siguiente enlace podrán hallarse los resultados concretos por mercados de países específicos (cuadros de indicadores), el informe general (que trata del juego en la página 243), cuadros, etc.: http://ec.europa.eu/consumers/strategy/cons_satisfaction_en.htm.

¿abarcan los datos o estudios a los operadores con licencia de terceros países presentes en el mercado de la UE?

¿Tiene conocimiento de la existencia de datos o estudios sobre la naturaleza y las dimensiones del mercado negro de servicios de juego en línea? (Operadores sin licencia)

¿Cuál es, en su caso, su experiencia en lo que respecta a operadores de juego en línea radicados en la UE, que poseen licencia en uno o varios Estados miembros y que prestan y promocionan sus servicios en otros Estados miembros de la UE? ¿Qué opina sobre la incidencia de tales operadores en los correspondientes mercados y sus consumidores?

¿Cuál es, en su caso, su experiencia en lo que respecta a operadores de juego en línea de terceros países con licencia y que prestan y promocionan sus servicios en Estados miembros de la UE? ¿Qué opina sobre la incidencia de tales operadores en el mercado de la UE y los consumidores?

El juego en línea con arreglo a las normas del Tratado

La situación normativa del juego en línea se caracteriza por el hecho de que, en 2006, y a raíz de una petición unánime del Consejo y del Parlamento Europeo en primera lectura, la Comisión excluyera los servicios de juego del ámbito de aplicación de su propuesta modificada de Directiva de servicios[21]. Ante la falta de la oportuna voluntad política para considerar la adopción de legislación derivada en este sector, la atención se centró en la aplicación del Derecho primario. Como resultado de numerosas denuncias presentadas ante la Comisión por presunta violación de las normas del Tratado, se incoaron múltiples procedimientos de infracción[22] en relación con las restricciones transfronterizas sobre tales servicios. Como el Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) ha venido definiendo y estableciendo una serie de principios rectores, una parte significativa de los Estados miembros contra los cuales la Comisión inició procedimientos de infracción ha puesto en marcha desde entonces una reforma de la normativa nacional sobre el juego, habiéndose notificado a la Comisión más de 150 proyectos de leyes y reglamentos[23].

Un estudio realizado por la Comi-

21. COM (2006) 160 de 4 de abril de 2006. El artículo 2, apartado 2, letra h), de la Directiva de servicios vigente excluye expresamente las actividades de juego.

22. El 4 de abril de 2006, la Comisión inició un proceso de investigación de las restricciones sobre los servicios de apuestas deportivas en distintos Estados miembros (IP/06/436). El Defensor del Pueblo Europeo censuró a la Comisión por no tramitar tales denuncias con la suficiente celeridad, a raíz de una queja que presentó ante el mismo el Parlamento Europeo (asunto nº 289/2005).

23. La Comisión recibió 151 notificaciones relacionadas con el juego en virtud de lo dispuesto en la Directiva 98/34/CE, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas (DO L 204 de 21.7.1998, p. 37), modificada por la Directiva 98/48/CE (DOL 217 de 5.8.1998, p.18) 2005-2010. Véase también: http://ec.europa.eu/enterprise/tris/index_es.htm.

sión en 2006[24], y en el que se examinaban las diversas disposiciones legales que regulaban los servicios de juego, en línea y fuera de línea[25], y la incidencia de las mismas en el correcto funcionamiento del mercado interior de estos y otros servicios conexos, presentaba una imagen muy fragmentada del mercado interior, en el que los Estados miembros imponían con frecuencia restricciones a los servicios transfronterizos de juego. La interpretación de las normas nacionales no siempre estaba clara y el estudio mencionaba casi 600 pleitos ante los tribunales nacionales, lo que venía a demostrar la considerable inseguridad jurídica del mercado de tales servicios en la UE[26].

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)

El artículo 56 del TFUE prohíbe restringir la libertad de prestar servicios a destinatarios establecidos en otros Estados miembros. En el asunto Schindler[27], 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[28] 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 solo son aceptables como medidas excepcionales que se ajusten a lo previsto expresamente en los artículos 51 y 52 del TFUE, 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 socie-

24. Study of gambling services in the Internal Market of the European Union, Instituto Suizo de Derecho Comparado. Véase http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm.
25. 1) Loterías; 2) apuestas; 3) juegos en casinos; 4) máquinas tragaperras colocadas en lugares distintos de los casinos autorizados; 5) bingos; 6) juegos en medios de comunicación; 7) servicios de promoción de ventas que consistan en juegos promocionales con un premio que exceda de los 100000 euros, o en los que para poder participar sea necesaria una compra; 8) servicios de juegos de azar dirigidos por organismos de beneficencia y organizaciones sin ánimo de lucro reconocidos en beneficio de sus obras.
26. 587 casos, la mayoría de ellos ante los tribunales alemanes.
27. Asunto C-275/92, Rec. 1994, página I-01039.
28. Asunto C-243/01, Rec. 2003, página I-13031.

dad 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[29].

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 las ofertas de servicios de este sector[30]. 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[31]. Las restricciones deben aplicarse sin discriminaciones y ser proporcionadas, es decir, aptas para alcanzar el objetivo que persiguen sin exceder de lo necesario para ello. El procedimiento para la concesión de licencias ha de atenerse forzosamente a los principios de igualdad de trato y no discriminación y a la consiguiente obligación de transparencia[32].

A efectos de la presente consulta reviste particular interés el punto de vista del Tribunal según el cual los servicios de juego ofrecidos a través de Internet reúnen varias características específicas que permiten a los Estados miembros adoptar medidas para restringir, o regular de otro modo, la prestación de tales servicios, con la finalidad de combatir la adicción al juego y de proteger a los consumidores frente al riesgo de fraude y delincuencia. Dichas especificidades son las siguientes:

1) En el sector del juego en línea, las autoridades del Estado miembro de establecimiento tropiezan con particulares dificultades a la hora de evaluar las cualidades profesionales y la integridad de los operadores. Esas dificultades justifican que un Estado miembro pueda considerar que el mero hecho de que un operador ofrezca lícitamente servicios de juego en línea en otro Estado miembro, en el que está establecido y en el que, en principio, ya está sujeto a requisitos legales y controles por parte de las autoridades de ese Estado, no representa una garantía suficiente de que sus propios ciudadanos estarán protegidos frente al riesgo de fraude y delincuencia[33].

2) La falta de contacto directo entre

29. Asunto C-275/92, Rec. 1994, página I-01039; asunto C-124/97, Rec. 1999, página I-06067; asunto C-67/98, Rec. 1999, página I-07289.
30. Asunto C-67/98, Rec. 1999, página I-07289; Asunto C-243/01, Rec. 2003, página I-13031.
31. Asunto C-243/01, Rec. 2003, página I-13031.
32. Asunto C-203/08, Rec. [0000], página I-0000.
33. Asunto C-42/07, Rec. 2009, página I-7633, apartado 69; véase también el apartado 2.4 (Control del cumplimiento de la normativa) y la pregunta 48 del presente documento.

el consumidor y el operador de juego en línea supone, en lo que atañe a los fraudes cometidos por los operadores contra los consumidores, riesgos diferentes y de mayor importancia en comparación con los mercados tradicionales del juego[34].

3) El acceso particularmente fácil y permanente a los servicios de juego en línea, junto con el volumen y la frecuencia potencialmente elevados de esta oferta de carácter internacional, en un entorno que se caracteriza por el aislamiento del jugador, el anonimato y la falta de control social, constituyen factores que pueden favorecer el desarrollo de la adicción al juego y otras consecuencias negativas. (El Tribunal declara, asimismo, que Internet puede resultar una fuente de riesgos diferentes y de mayor importancia en materia de protección de los consumidores, y singularmente de la juventud y de las personas con especial propensión al juego o que pueden desarrollar tal propensión, en comparación con los mercados tradicionales de estos juegos.)[35]

El Tribunal ha desarrollado su jurisprudencia fundamentalmente a partir de las cuestiones prejudiciales que le han sido planteadas por los jueces nacionales. Paralelamente, no obstante, la Comisión ha incoado una serie de procedimientos de infracción en contra de los Estados miembros, a fin de verificar la proporcionalidad de las restricciones aplicadas en los Estados miembros a la luz de la jurisprudencia del Tribunal.

Tras las reformas emprendidas por los Estados miembros, la Comisión ha cerrado ya algunos de estos casos[36].

Por otra parte, al amparo de las normas de la UE sobre ayudas estatales (artículos 107 y 108 del TFUE), la Comisión Europea ha iniciado un proceso de investigación formal a fin de dilucidar si la sujeción de los casinos en línea a una menor tributación que la de los casinos tradicionales en Dinamarca se ajusta a las normas del Tratado[37].

Legislación derivada de la UE aplicable al juego en línea

En relación con la legislación derivada europea, y si bien los servicios de juego no están regulados por ninguna normativa sectorial específica a nivel de la UE, quedan, no obstante, sujetos a lo dispuesto en determinados actos de la UE[38]. Cabe destacar a

34. Asunto C-42/07 antes citado, apartado 70. En lo que respecta a la identificación en persona del cliente y a la verificación de la edad, véanse las preguntas 16 y 24.
35. Asunto C-46/08, Rec. 0000, página I-0000, apartado 103. En lo que respecta a los factores ligados a los problemas de juego, véanse las preguntas 17 y 19.
36. Véanse IP/10/504 (Italia) e IP/10/1597 (Francia). La Comisión ha cerrado también un procedimiento contra Austria (no existe IP).
37. Asunto C35/2010 –Dinamarca– Tasas sobre los juegos de azar en línea establecidas en la Ley danesa de tasas sobre los juegos de azar (DO C 22 de 22.1.2011) e IP/19/1711. Véase también el documento de trabajo de los servicios de la Comisión, apartado 2.3.
38. Véase el apartado 2.1 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

este respecto los siguientes textos[39]: Directiva de servicios de comunicación audiovisual[40], Directiva sobre las prácticas comerciales desleales[41], Directiva sobre venta a distancia[42], Directiva sobre el blanqueo de capitales[43], Directiva sobre protección de datos[44], Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas[45] y Directiva sobre el sistema común del impuesto sobre el valor añadido[46]. En otros casos, los servicios de juego se han excluido explícitamente del ámbito de aplicación de las disposiciones legales de la UE. Este es el caso de la Directiva sobre el comercio electrónico[47] y de la Directiva de servicios[48].

Preguntas:

En su opinión, ¿qué problemas jurídicos y/o prácticos plantea, en su caso, la jurisprudencia de los tribunales nacionales y el TJUE en el ámbito del juego en línea? En particular, ¿existen problemas de seguridad jurídica en el mercado de tales servicios en el ámbito de su país y/o de la UE?

¿Considera que la normativa nacional y la legislación derivada de la UE que actualmente se aplican a los servicios de juego en línea regulan adecuadamente estos servicios? Más concretamente, ¿considera que existe la oportuna coherencia/compatibilidad entre los objetivos de interés general que persiguen los Estados miembros en este ámbito, por un lado, y las medidas nacionales vigentes o el comportamiento real de los operadores públicos o privados que ofrecen servicios de juego en línea, por otro?

2. Cuestiones fundamentales para la actuación pública que se someten a la presente consulta

En los siguientes apartados de este Libro Verde se examinan los aspectos fundamentales que lleva aparejados una regulación eficaz y justa de los servicios de juego en línea. Estos aspectos, sin que la lista pretenda ser exhaustiva, pueden desglosarse en cuatro categoría principales: aspectos conceptuales/organizativos, problemas de sociedad, orden público y consideraciones económicas/obras sociales.

Todas las consideraciones desarrolladas a continuación y relativas a la organización o regulación del sector del juego en línea se entienden sin perjuicio del amplio margen de apreciación otorgado a los Estados miembros a los efectos de definir su propio planteamiento de regulación de esta actividad, entre otras cosas en lo que respecta al uso de los ingresos procedentes de las actividades de juego. Así, por ejemplo, el análisis de aspectos tales como la concesión de licencias no se basa en la presunción de que los Estados miembros tienen una obligación de jure de autorizar el juego en línea o de abrir sus mercados a operadores privados. Los Estados

39. Para obtener una lista más completa de los instrumentos de Derecho derivado de la UE, véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión.
40. DO L 95 de 15.4.2010, p. 1.
41. DO L 149 de 11.6.2005, p. 22.
42. DO L 144 de 4.6.1997, p. 19.
43. DO L 309 de 25.11.2005, p. 15.
44. DO L 281 de 23.11.1995, p. 31.
45. DO L 201 de 31.7.2002, p. 37.
46. DO L 347 de 11.12.2006, p. 1.
47. DO L 178 de 17.7.2000, p. 1.
48. DO L 376 de 27.12.2006, p. 36.

miembros conservan la libertad de determinar su enfoque de este sector, dentro de los límites que imponen los principios establecidos por la jurisprudencia del TJUE.

2.1. Definición y organización de los servicios de juego en línea

Definiciones

El término «juego en línea» engloba un gran número de servicios de juego diferentes. Entre ellos figuran la prestación en línea de servicios de apuestas deportivas (incluidas las apuestas hípicas), los juegos de casino, las apuestas con margen, los juegos en los medios de comunicación, los juegos promocionales, los juegos de azar administrados por organismos de beneficencia y organizaciones sin ánimo de lucro reconocidos en beneficio de sus obras, y los servicios de lotería.

Internet (y otras plataformas tecnológicas interactivas, como el comercio móvil[49] o la televisión por IP) se utiliza: a) para ofrecer servicios de juego a los consumidores; b) para permitir a los consumidores hacer apuestas o jugar unos contra otros (por ejemplo, intercambios de apuestas o póquer en línea); o c) como circuito de distribución (por ejemplo, para comprar directamente billetes de lotería en línea).

La definición de las actividades de juego en general que existe desde hace ya tiempo en la legislación derivada de la UE es la utilizada para excluir tales servicios del ámbito de aplicación de la Directiva sobre comercio electrónico:

«las actividades de juegos de azar que impliquen apuestas de valor monetario incluidas loterías y apuestas.».

En textos posteriores, como la Directiva de servicios y, muy recientemente, en la Directiva de servicios de comunicación audiovisual encontramos una definición ligeramente distinta, a saber: «juegos de azar que impliquen una apuesta que represente un valor monetario, incluidas las loterías, las apuestas y otros juegos de azar o de dinero»[50]. El término «casino» no se define en la Directiva sobre el blanqueo de capitales.

Sin perjuicio de los resultados de la presente consulta, la opinión preliminar de la Comisión es que debería mantenerse la definición más general de las actividades de juegos de azar establecida en la Directiva sobre comercio electrónico, combinándola con la establecida para los servicios de la sociedad de la información en la Directiva 98/34/CE, de modo que, para delimitar el ámbito de la presente consulta, se aplicaría la siguiente definición común de los servicios de juego en línea:

Se considerarán servicios de juego en línea todos aquellos servicios que impliquen apuestas de valor monetario en juegos de

49. Comercio que se realiza valiéndose del acceso móvil a redes informáticas con ayuda de un dispositivo electrónico (por ejemplo, un teléfono móvil).

50. En una propuesta de reglamento relativo a las promociones de ventas en el mercado interior (COM (2001) 546 final), la Comisión estableció una distinción entre juegos de azar y juegos de habilidad. Esta distinción resultaba necesaria debido a las divergentes definiciones nacionales del concepto de «azar», divergencias que podían explicar asimismo la diferente regulación de ciertas apuestas o del póquer de unos Estados miembros a otros.

azar, incluidas loterías y apuestas, y que se presten a distancia, por medios electrónicos y a solicitud del propio destinatario[51] *de los servicios.*

Preguntas:

¿En qué difiere la anterior definición de los servicios de juego en línea de las definiciones establecidas a nivel nacional?

¿Tienen los servicios de juego ofrecidos por los medios de comunicación la consideración de juegos de azar a nivel nacional? ¿Se establece alguna distinción en lo que respecta a los juegos promocionales?

¿Se ofrecen servicios de juego en línea transfronterizos en establecimientos con licencia dedicados al juego (p.ej., casinos, salas de juego o casas de apuestas) a nivel nacional?

Establecimiento y licencia para prestar servicios de juego en línea

Con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal basada en el artículo 49 del TFUE, el concepto de establecimiento es muy amplio e implica la posibilidad de que un nacional de la UE participe, de forma estable y continua, en la vida económica de un Estado miembro distinto de su Estado de origen, y de que se beneficie de ello, favoreciendo así la interpenetración económica y social en el interior de la Comunidad[52]. Sin embargo, para que puedan aplicarse las disposiciones relativas al derecho de establecimiento, es generalmente necesario que se garantice una presencia permanente en el Estado miembro de acogida[53]. Esa presencia permanente podría, por ejemplo, consistir en un local acondicionado para seguir acontecimientos deportivos a fin de realizar apuestas fijas o en una oficina comercial destinada a promocionar servicios de juego transfronterizos o a proporcionar apoyo a los clientes locales.

Con arreglo a la Directiva sobre comercio electrónico[54], una empresa que ofrece servicios de la sociedad de la información está establecida en el lugar donde se desarrolla su actividad económica. No se trata, por tanto, ni del lugar en el que esté implantada la tecnología que sustenta su sitio web ni del lugar en el que se pueda acceder al sitio web. En los casos en que resulte difícil decidir, de entre varios sitios de establecimiento, aquel a partir del cual se presta cierto servicio, el factor determinante ha de ser el lugar en el que la empresa tiene su centro de actividad en lo referente a ese servicio concreto. Dado que una empresa puede utilizar uno o varios servidores o una infraestructura basada en la «computación en nube»[55], y que

51. Se entiende por «a distancia» y «a solicitud del propio destinatario» una solicitud directa en línea presentada por el destinatario al operador de juego en línea, sin pasar por intermediario alguno, como podrían ser los empleados que trabajen en un punto de venta. En la medida en que la operación a distancia se realice a través de una red de personas físicas que actúen de intermediarios valiéndose de medios electrónicos, no queda comprendida en la anterior definición.

52. Asunto C-55/94, Rec. 1995, página I-4165.

53. Asunto C-386/04, Rec. 2006, página I-8203.

54. Directiva sobre comercio electrónico citada en la nota a pie de página 46, considerando 19.

55. Una nube es una plataforma o infraestructura que posibilita la ejecución de códigos (servicios, aplicacio-

puede permutarlos y trasladarlos a otro lugar en un lapso de tiempo sumamente breve, no puede considerarse que un servidor sea una vinculación segura para determinar el lugar de establecimiento de una empresa en relación con un servicio en línea concreto.

La normativa nacional fija, en ocasiones, límites cuantitativos en relación con el número de licencias de las que puede disponerse para prestar servicios de juego en línea o, incluso, prohíbe por completo tales servicios en el territorio nacional (p.ej., prohibición o monopolio legal o de hecho de una o varias categorías de servicios de juego). Otros Estados miembros no restringen el número total de licencias que pueden conceder: se expide una licencia a cualquier operador en línea que cumpla una serie de condiciones establecidas por las disposiciones legales o reglamentarias. Las licencias pueden tener un período de vigencia limitado o concederse por tiempo indefinido. En la UE, el mayor número de operadores de juego en línea con licencia se registra en Malta (cerca de 500 licencias en 2009).

La actual situación reglamentaria de los Estados miembros hace que los operadores puedan verse obligados, cuando ofrezcan el mismo tipo de servicio de juego en línea (p.ej., apuestas deportivas) en distintos Estados miembros, a solicitar una licencia en cada uno de ellos.

Algunos Estados miembros reconocen las licencias emitidas por otros Estados miembros que les son notificadas (lista blanca) y permiten a los proveedores titulares de las mismas ofrecer sus servicios de juego en línea en el territorio nacional sin necesidad de solicitar otra licencia.

Otros pueden tener en cuenta esas licencias al expedir las suyas propias a tales operadores, pero aplican, no obstante, un régimen de doble autorización, de tal modo que todo proveedor, con independencia de que opere o no en otro Estado miembro, está obligado a obtener una licencia en su territorio antes de poder ofrecer los servicios.

Pregunta:

¿Cuáles son las principales ventajas y desventajas que lleva aparejadas la coexistencia en la UE de sistemas y prácticas nacionales divergentes en lo que respecta a la concesión de licencias para la prestación de servicios de juego en línea?

2.2. Servicios conexos prestados y/o utilizados por proveedores de servicios de juego

Los operadores de juego recurren a cierto número de servicios, por ejemplo, de marketing y de pago, a fin de fomentar o facilitar el juego en línea. Algunos de esos servicios entran en el ámbito de aplicación de legislación derivada.

Promoción del juego en línea: comunicaciones comerciales

Los proveedores de servicios en línea utilizan las comunicaciones comerciales para promocionar sus servicios, productos conexos e imagen entre los consumidores o los distribuidores. La Comisión entiende que las comunicaciones comerciales que con

---

nes, etc.) de manera controlada y flexible.

más frecuencia se utilizan son las siguientes:

1) publicidad en televisión;

2) publicidad en la prensa escrita;

3) comunicaciones comerciales en línea;

4) promociones de ventas;

5) marketing directo (que incluye publicidad directa, sobre todo por correo electrónico y mensajes de móvil a clientes registrados, por ejemplo contactos de seguimiento personal); y

6) contratos de patrocinio.

La Comisión sabe que, en muchos Estados miembros, existen restricciones sobre dichas comunicaciones comerciales, que van desde la prohibición de publicitar los servicios de juego en línea en los medios de comunicación hasta la imposición de determinados requisitos sobre el contenido de los anuncios. Si bien la Comisión acogerá con interés las observaciones sobre esas restricciones (puntos 1) y 2) anteriores), desea centrar su consulta en ciertas formas de comunicaciones comerciales, las mencionadas en los puntos 3) a 6).

– *Comunicaciones comerciales en línea*

Los anuncios (banners) y ventanas emergentes en línea colocados en sitios no dedicados al juego son dos formas de publicidad en Internet orientadas a redirigir a los visitantes hacia servicios de juego en línea. Aparecen, por tanto, en servicios de la sociedad de la información ajenos al juego. Aunque no entran en el ámbito de aplicación de la Directiva sobre comercio electrónico, sí entran en el de la Directiva sobre las prácticas comerciales desleales y, en la medida en que el uso de comunicaciones comerciales conlleve la recogida y el tratamiento de datos personales, también en el de la Directiva sobre protección de datos (95/46/CE) y la Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas (2002/58/CE).

– *Promociones de ventas*

Las promociones de ventas engloban los descuentos de todo tipo, ofertas especiales, obsequios, concursos y juegos promocionales, y representan una herramienta versátil importante que puede adaptarse a diversas circunstancias: entrar en mercados con productos innovadores; fomentar la fidelidad del cliente; estimular las actuaciones competitivas de corto plazo; o reaccionar con rapidez frente a la pérdida de ventas. Uno de los tipos más comunes de promociones de ventas es el uso y la difusión de bonos de registro y de depósito (al abrir una cuenta de juego, el jugador recibe una cantidad de dinero o, al efectuar nuevos depósitos, los clientes ya registrados reciben fondos adicionales).

Las promociones de ventas relativas a servicios de juego en línea están reguladas por la Directiva sobre las prácticas comerciales desleales, así como la Directiva sobre protección de datos y la Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas (2002/58/CE).

– *Marketing directo*

Todos los operadores de juego en línea recurren a estrategias de marketing directo (por correo, teléfono, Internet y respuesta directa), pues las empresas las consideran un instrumento esencial para abordar, informar y retener a los clientes, así como para proporcionarles servicios posventa.

Estas técnicas están reguladas por la Directiva sobre venta a distancia, la Directiva sobre las prácticas comerciales desleales, la Directiva sobre protección de datos y la Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas. El marketing directo puede englobar el marketing entre jugadores y podría combinarse con las promociones de ventas.

– *Patrocinio*

El patrocinio consiste en un acuerdo comercial por el cual un patrocinador, en interés mutuo de la parte patrocinada y de él mismo, se compromete contractualmente a proporcionar financiación u otra forma de apoyo, con vistas a establecer una vinculación entre la imagen, las marcas, los productos o los servicios del patrocinador y el objeto del patrocinio, a cambio del derecho de promocionar tal vinculación y/o de la concesión de determinadas ventajas directas o indirectas acordadas[56]. El patrocinio es vital para la combinación de marketing de los proveedores de servicios de juego en línea, ya se trate de entidades públicas de lotería u operadores comerciales.

Pregunta:

Atendiendo a las categorías antes mencionadas, ¿cómo se regulan las comunicaciones comerciales relativas a los servicios de juego (en línea) a nivel nacional? ¿Plantean esas comunicaciones comerciales problemas específicos a escala transfronteriza?

– *Servicios de pago en línea, desembolsos e identificación de clientes*

Al no disponerse aún de servicios de micropago a distancia verdaderamente eficaces, los operadores de juego en línea suelen exigir a sus clientes que depositen fondos en cuentas de juego antes de comenzar a jugar. Los depósitos pueden efectuarse mediante tarjetas de crédito, monederos electrónicos, transferencias bancarias, tarjetas prepagadas o giros de dinero.

Método de pago	Porcentaje estimado[57]
Tarjetas de crédito (incluida Maestro)	64-65 %
Monederos electrónicos	12-14 %
Transferencias bancarias	11-13 %
Tarjetas prepagadas	9-11 %

Los operadores de juego en línea fijan habitualmente limitaciones adicionales, por ejemplo sobre el nivel de depósito y de retirada de la cuenta del jugador. Las limitaciones a las que está sujeta la retirada de fondos varían desde un límite fijo hasta la obligación para el jugador de contactar personalmente con un banco para detraer cantidades más importantes de su cuenta de juego.

Algunos operadores exigen que se utilice el mismo método de pago para los depósitos y las retiradas de fondos (sistema denominado «cerrado»).

Los servicios de juego ofrecidos a través de la telefonía móvil o la televi-

56. ICC International Code on Sponsorship [código internacional del patrocinio de la ICC] (2003) http://www.icc-wbo.org/policy/marketing/id926/index.html.

57. Estimaciones de la Comisión Europea basadas en información de los operadores que aceptan depósitos de clientes residentes en otro Estado miembro (febrero de 2010).

sión por IP comportarán, asimismo, gastos de transmisión ligados a la facturación de los servicios telefónicos.

Preguntas:

¿Existen disposiciones nacionales específicas que regulen los sistemas de pago en relación con los servicios de juego en línea? ¿Qué valoración le merecen?

¿Son las cuentas de juego un requisito imprescindible por motivos de control del cumplimiento de la normativa y de protección de los jugadores?

La identificación de los clientes es necesaria, en particular, de cara a la protección de los menores, la prevención del fraude, los controles de conocimiento de la clientela y la prevención del blanqueo de capitales. La identificación del cliente puede plantear problemas específicos ligados al mercado interior, si el proveedor del servicio y el cliente no radican en el mismo lugar y, asimismo, debido a la actual falta de reconocimiento mutuo de la identificación y autenticación electrónicas en toda la UE[58]. Por el contrario, los establecimientos reales que ofrecen juegos de azar tendrán la posibilidad de pedir un documento de identidad y efectuar un reconocimiento en persona en sus locales.

En la actualidad, la identificación de los clientes realizada por los proveedores de servicios de juego en línea se basa en:

– identificaciones previas llevadas a cabo por proveedores de servicios de pago, puesto que la mayor parte de las opciones de pago requieren que el cliente disponga de una cuenta bancaria;

– sus propios controles a la vista de la información y documentación exigida al cliente potencial; y

– controles efectuados por proveedores de servicios de verificación, con sujeción a las obligaciones que impone la legislación sobre protección de datos de la UE.

Los ejercicios llevados a cabo por operadores con licencia aplicando la técnica del cliente misterioso sugieren que no existen, apenas, fallas que puedan permitir a menores de edad jugar y retirar sus ganancias[59]. Antes de que el nuevo cliente pueda comenzar a jugar se verifica su edad. Se ha sugerido que una verificación suplementaria de la edad en el momento del desembolso podría también disuadir a los menores de intentar registrarse.

Pregunta:

¿Cuáles son las normas y prácticas nacionales en vigor en relación con la verificación de los clientes y de qué forma se aplican a los servicios de juego en línea? ¿Son coherentes con las normas de protección de datos? ¿Qué valoración le merecen? ¿Plantea la verificación de los clientes problemas específicos en un contexto transfronterizo?

58. Véase también Una Agenda Digital para Europa, COM (2010) 245 de 19 de mayo de 2010.

59. La Comisión del Juego del Reino Unido lleva a cabo un programa permanente de evaluación de sitios web de juego a través del cliente misterioso, dentro de su labor fiscalizadora del cumplimiento de la normativa, véase www.gamblingcommission.gov.uk.

2.3. Objetivos de interés general

La Comisión respeta plenamente el principio de subsidiariedad y reconoce que, de conformidad con el Tratado, los Estados miembros disfrutan de cierto margen de discrecionalidad a fin de proteger objetivos válidos de interés general.

Este apartado se centra en los tres siguientes objetivos de interés general, que los Estados miembros pueden en diverso grado considerar válidos a efectos de su política nacional sobre el juego en línea: protección del consumidor (2.3.1), orden público (2.3.2) y financiación de las actividades que definan como actividades de interés general (2.3.3).

2.3.1. Protección del consumidor

La información de que dispone la Comisión por ahora parece indicar que la mayoría de los jugadores no sufren problemas de juego. No obstante, es necesario tener plenamente en cuenta a quienes sí sufren tales problemas, dados los costes sociales que ello lleva aparejados para el jugador, su familia y la sociedad en su conjunto. Todos los jugadores necesitan protección frente a los servicios fraudulentos. Por esta razón, las autoridades de regulación intentan cerciorarse de que todos los juegos ofertados se controlen, y sean leales (esto es, que los generadores de números aleatorios sean conformes a las normas técnicas y se ajusten a las reglas de cada juego) y ajenos a cualquier actividad delictiva. La transparencia es un factor clave.

Problemas de juego

La necesidad de proteger a los jugadores y de prevenir los problemas de juego es uno de los motivos que se alega para restringir la oferta de servicios de juego en línea a los consumidores.

Al definir los problemas de juego se suele hacer referencia a un impulso irreprimible de jugar a pesar de sus consecuencias negativas o de la necesidad de abandonar el juego. Para evaluar el alcance de los problemas de juego entre la población de un país, se realizan estudios exhaustivos, denominados «de prevalencia». Los dos instrumentos diagnósticos más difundidos para detectar los denominados «jugadores problema» son el DSM-IV[60] y el SOGS[61]. Dependiendo de las respuestas a un cuestionario, el jugador se clasifica como jugador problema (SOGS), jugador patológico potencial (DSM-IV) o jugador patológico probable (SOGS y DSM-IV), también denominado adicto al juego (véase más abajo).

La Comisión tiene conocimiento de que se han realizado estudios de prevalencia de los problemas de juego a nivel nacional en ocho Estados miembros[62] y otros siete[63] han llevado a

60. Manual diagnóstico y estadístico de los trastornos mentales, 4ª edición para el juego patológico, American Psychiatric Association, 1994. Está prevista la publicación de la 5ª edición del Manual diagnóstico y estadístico de los trastornos mentales (DSM-V) en mayo de 2013.
61. South Oaks Gambling Screen, Lesieur & Blume, 1987. Ambos instrumentos (DSM y SOGS) tienen igualmente versiones adaptadas a los adolescentes: DSM-IV-J (jóvenes), DSM-IV-MR-J (respuesta múltiple-jóvenes) y SOGS-RA (revisado para adolescentes).
62. BE, DK, EE, FI, DE, NL, SE y UK.
63. ES, HU, IT, LT, RO y SK.

cabo algunos estudios de alcance limitado (ya sea regional o referido a categorías de edad específicas, fundamentalmente adolescentes). La prevalencia de los problemas de juego en los ocho Estados miembros que han realizado un estudio de ámbito nacional oscila entre el 0,5 % de la población total en el Reino Unido y el 6,5 % en Estonia[64]. En lo que respecta a la prevalencia de los problemas de juego referidos al juego en línea en la UE, solo cuatro Estados miembros[65] disponen de estadísticas nacionales y otros tres[66] ofrecen algunos datos parciales (estudios de ámbito limitado, realizados sobre un determinado grupo de edad o relativos exclusivamente a ciertos tipo de juegos en línea).

Estos estudios sugieren que los principales *factores* que influyen en los problemas de juego son los siguientes:

1) Frecuencia del juego. Cuanto menor es el tiempo que transcurre entre el desarrollo del juego y la oportunidad de apostar una cantidad, mayor es el riesgo.

2) Intervalo de pago. Cuanto menor es el tiempo que transcurre entre la apuesta y el resultado, mayor es el riesgo.

3) Accesibilidad y entorno social.

4) Deseo de recuperar lo perdido o sensación de estar a punto de ganar. Cuanto mayores son la distribución de premios y la probabilidad de ganar, mayor es la falsa ilusión de que pueden recuperarse las apuestas perdidas y, por tanto, el riesgo (esta circunstancia está relacionada también con la «excitación» o el «estado de ensoñación»).

5) Habilidad e «implicación» percibidas. La sensación de poder influir en el juego y utilizar su propia habilidad para evaluar sus probabilidades de ganar se manifiestan en un estado psicológico de cuasi-victoria. Esto refuerza la impresión de estar controlando el juego, incrementando así el riesgo. Ello comporta una variación de la apuesta. Cabe destacar que este efecto puede verse intensificado cuando se considera que entre las características del juego figura, hasta cierto punto, la habilidad y no solo el puro azar.

6) Comunicaciones comerciales que podrían estimular a grupos vulnerables.

En este contexto, distintos tipos de juegos o distintas clases de apuestas presentarían posiblemente riesgos diferentes para los jugadores. Por ejemplo, las máquinas tragaperras, las loterías instantáneas y los juegos de casino, en los que el premio se paga rápidamente, suelen considerarse en este sentido los más problemáticos. Los juegos de lotería en los que el sorteo se celebra cada semana se consideran menos arriesgados (aunque se ven afectados por el factor 4 antes mencionado) que los que se desarrollan a intervalos más breves (debido a los factores 1 y 2). Las apuestas deportivas y el póquer se ven presumiblemente más afectados por el riesgo indicado en el punto 5. Las apuestas deportivas «en directo», por su parte, presentan adicionalmente el riesgo indicado en el punto 1.

64. M. Griffiths, Problem gambling in Europe: An overview, Appex Communications, abril de 2009.
65. BE, EE, NL y UK.
66. FI, DE y MT.

Pregunta:

¿Dispone de información que acredite que los factores antes enumerados influyen, y/o son determinantes, en la aparición de problemas de juego o el uso excesivo de servicios de juego en línea? (Si es posible, sírvase clasificar los factores)

Hasta ahora, los *instrumentos* que se han utilizado en el conjunto de los Estados miembros para tratar de limitar el juego excesivo en el sector en línea son los mismos que los aplicados a todos los demás juegos de azar, esto es:

1) límites de edad;

2) autolimitación (tiempo y dinero) y autoexclusión;

3) información/advertencias/autotests (de aplicación más fácil en línea que fuera de línea);

4) prohibición del recurso al crédito;

5) pruebas de realidad;

6) obligación de diligencia del operador en línea;

7) limitación de algunas formas de juegos o apuestas que se consideran de mayor riesgo (p.ej., juegos de casino o, en las apuestas deportivas, limitación de los pronósticos a los resultados finales exclusivamente);

8) otros (p.ej., límites sobre las comunicaciones comerciales o restricciones sobre el uso de determinados medios de comunicación, las promociones de ventas y los bonos de registro o los juegos de entrenamiento gratuitos).

Pregunta:

¿Dispone de información que acredite que los instrumentos antes enumerados son determinantes y/o eficaces para prevenir o limitar los problemas de juego en relación con los servicios de juego en línea? (Si es posible, sírvase clasificar los instrumentos)

Adicción al juego

En la medida en que se dispone de tal información, las tasas de adicción probable al juego parecen oscilar entre el 0,3 % y el 3,1 % de la población total[67]. Algunos especialistas consideraban el juego patológico un trastorno del control de los impulsos[68], por lo que no se clasificaba como adicción. No obstante, recientes estudios han descubierto la existencia de similitudes entre la adicción al juego y la adicción a sustancias[69]. Tal como se indica en el apartado 3.1, los instrumentos de diagnóstico de los problemas de juego utilizados en los estudios permiten detectar a las personas cuyo comportamiento de juego presenta severos problemas. Existen opiniones opuestas en cuanto al potencial adictivo del juego en línea. Si bien el juego a distancia cumple los criterios de disponibilidad y accesibilidad, haciendo que resulte más fácil jugar de manera frecuente que en el caso de establecimientos de juego reales, resulta difícil establecer una relación directa entre el

67. Datos procedentes de siete Estados miembros. M. Griffiths, Problem gambling in Europe: An overview, Appex Communications, abril de 2009.
68. Manual diagnóstico y estadístico de los trastornos mentales, 4ª edición, American Psychiatric Association, 1994.
69. Manual diagnóstico y estadístico de los trastornos mentales, borrador de la 5ª edición, American Psychiatric Association, publicación prevista en 2013.

juego a distancia y la probabilidad de convertirse en jugador adicto.

El juego en línea brinda a los operadores más posibilidades técnicas de rastrear las transacciones de cada jugador en comparación con la modalidad fuera de línea. A diferencia de los estudios de prevalencia, los datos relativos al juego en línea permiten estudiar el comportamiento real del jugador. Según un estudio del comportamiento de juego en línea realizado por la División de Adicciones de la Cambridge Health Alliance, organismo vinculado a la Facultad de Medicina de Harvard[70], y basado en un análisis a largo plazo de la actividad de juego individual de una muestra aleatoria de cerca de 50000 jugadores de casino en línea procedentes de 80 países, así como de una muestra prácticamente igual de apostantes deportivos en línea, no se observó ningún comportamiento de juego anómalo en el 99 % de los clientes de sitios de apuestas deportivas en línea y en el 95 % de los jugadores de casino en línea[71].

El informe elaborado en 2009 para la Presidencia sueca[72] señala que, si bien algunos trabajos de investigación apuntan a la existencia de un vínculo real entre la accesibilidad y la adicción al juego, los datos empíricos disponibles no siempre lo confirman. En los casos en que ha sido posible comparar los resultados de los estudios de prevalencia realizados entre siete y 10 años atrás (cuando el juego en línea era menos popular) con los resultados de los estudios llevados a cabo más recientemente, se ha constatado que la tasa de prevalencia de la adicción al juego se ha mantenido estable[73].

Asimismo, el estudio de prevalencia británico relativo al juego realizado en 2007 por cuenta de la Comisión del Juego constató que las tasas de adicción al juego en línea en el Reino Unido eran más bajas que las correspondientes a ciertos tipos de juego fuera de línea y que la adicción parecía ir unida más bien a la introducción de tipos de juego nuevos y, por ende, más «atractivos», fueran o no en línea[74].

La Comisión observa que la mayoría de los sitios web de juego en línea establecidos y autorizados en la UE contienen enlaces a servicios de ayuda u organizaciones que trabajan con per-

70. El estudio se realizó en cooperación con Bwin, que puso a disposición de los investigadores su base de datos de clientes.
71. LaBrie, LaPlante, Nelson, Schaffer, Assessing the Playing Field: A prospective Longitudinal Study of Internet Sports Gambling behaviour (con Schumann), Journal of Gambling Studies, 2008; Inside the virtual casino: A prospective longitudinal study of Internet casino gambling (con Kaplan), European Journal of Public Health, 2008, y Population trends in Internet sports gambling (con Schumann), Computers in Human Behaviour, 2008.
72. Svenska Spel, The cost of gambling. An analysis of the socio-economic costs resulting from problem gambling in Sweden, Consejo de la UE. DS 406/09, Bruselas, 2009.
73. Por ejemplo, en el caso de Finlandia y el Reino Unido.
74. Addiction rates among past year gamblers. British Gambling Prevalence Survey 2007, National Centre for Social Research, septiembre de 2007.

sonas con problemas de juego. Sin embargo, pese a que quince Estados miembros hayan realizado estudios de prevalencia de ámbito nacional o regional, no existe apenas información sobre la oportuna respuesta de los poderes públicos ante tales estudios (p.ej., puesta en marcha de campañas educativas o recursos adicionales asignados a la prevención o el tratamiento), o sobre hasta qué punto las personas con problemas de juego tienen acceso a tratamientos[75].

Preguntas:

¿Dispone de información (p.ej., estudios o datos estadísticos) sobre el alcance de los problemas de juego a nivel nacional o de la UE?

¿Existen estudios reconocidos o datos fehacientes que acrediten que el juego en línea es, con toda probabilidad, más o menos perjudicial que otras formas de juego para las personas susceptibles de desarrollar un cuadro patológico de juego?

¿Hay datos que indiquen qué formas de juego en línea (tipos de juegos) son en este sentido más problemáticas?

¿Qué medidas se han tomado a nivel nacional para prevenir los problemas de juego (p.ej., con vistas a su detección precoz)?

¿Existe algún tratamiento disponible a nivel nacional para la adicción al juego? Si la respuesta es afirmativa, ¿en qué medida contribuyen los operadores de juego en línea a la financiación de tales medidas preventivas y terapéuticas?

¿Qué nivel de diligencia debida exige la normativa nacional en este ámbito (p.ej., registro de la conducta de los jugadores en línea para detectar jugadores patológicos probables)?

Protección de menores y otros grupos vulnerables

El marco normativo de los diversos Estados miembros intenta de diferentes maneras proteger a los menores, es decir, los niños y adolescentes, frente a los riesgos de los juegos de azar en general[76]. Los límites de edad para jugar pueden estar establecidos por ley o en las condiciones de la licencia y los operadores (incluidos los minoristas o concesionarios) están obligados a comprobar la edad. En un mismo Estado miembro, los límites de edad pueden variar también de un servicio de juego a otro.

Preguntas:

En su opinión, ¿son los límites de edad para poder acceder a servicios de juego en línea que se aplican en su país, o en cualquier otro Estado miembro, adecuados con vistas a alcanzar el objetivo perseguido?

¿Se imponen controles de edad en línea? ¿Qué valoración le merecen en comparación con la identificación en persona?

Acceso de los menores a sistemas de pago

Los sistemas de procesamiento de

75. Solo cuatro Estados miembros (AT, EE, FI y UK) han facilitado a la Comisión información sobre los problemas de juego en el contexto del estudio de la Comisión, antes citado, «Study on gambling services in the EU Internal Market», cap. 9.9, p. 1453.

76. En todos los Estados miembros, salvo Austria, la mayoría de edad es de 18 años (en Austria, 19).

los pagos pueden constituir un medio eficaz para impedir el acceso a servicios de juego en línea por parte de menores. Si bien es posible abrir cuentas bancarias antes de cumplir los dieciocho años, existen cortapisas. Deben presentarse numerosos documentos y pruebas de identidad y, por norma general, debe estar presente en el banco, junto con el titular de la cuenta menor de edad, el padre o la madre o un tutor legal (control parental) Los menores no suelen ser legalmente responsables de sus deudas, por lo que es improbable que se les autoricen descubiertos en su cuenta bancaria y sus solicitudes de tarjeta de crédito no serán satisfechas. Así pues, el banco o el proveedor de servicios financieros representarán una garantía adicional en la verificación de la edad, antes de que un jugador menor de edad consiga abrir una cuenta de juego con un operador en línea.

Con todo, los importes apostados también pueden pagarse, y se irán pagando cada vez más, a través de un teléfono móvil (añadiéndose a la factura), por ejemplo, mediante un mensaje de texto o una llamada a un número de teléfono de tarificación superior, y en estos casos puede resultar más fácil para los menores acceder a servicios de juego.

Menores y marketing de los juegos de azar en línea

Al tiempo que las autoridades de los Estados miembros (y los operadores) intentan prevenir el acceso de los menores a los servicios de juego en línea, también tratan de controlar el marketing y la promoción de dichos servicios. Como ejemplos de las restricciones impuestas cabe citar las normas en virtud de las cuales los anuncios destinados a promocionar tales servicios no deben:

– ir dirigidos a personas que aún no tengan la edad mínima nacional exigida para participar;

– ser transmitidos por radio o televisión o difundidos durante programas específicos destinados a los jóvenes en las principales cadenas, o durante un determinado lapso de tiempo antes o después de esos programas;

– implicar o mostrar personas que parezcan tener una edad inferior a la edad mínima nacional exigida para participar;

– llamar de algún otro modo la atención de los niños o jóvenes, por ejemplo, por su asociación con la cultura juvenil o su difusión a través de personas famosas (p.ej., camisetas de equipos deportivos con publicidad de un operador de juego en línea); o

– exhibirse cerca de lugares frecuentados por niños (p.ej., vallas publicitarias colocadas cerca de colegios).

Pregunta:

¿Cómo se regulan las comunicaciones comerciales relativas a servicios de juego con vistas a proteger a los menores a nivel nacional o de la UE (p.ej., límites sobre los juegos promocionales concebidos como juegos de casino en línea, patrocinio de actividades deportivas, merchandising –camisetas de equipos, juegos de ordenador, etc.–, y utilización de redes sociales en línea o sitios para compartir vídeos con fines de marketing)?

– *Otras categorías de jugadores vulnerables*

Otros jugadores pueden ser vulnerables debido a:

– su situación financiera: jugadores con un bajo nivel de ingresos;

– su inexperiencia: en particular, los adultos jóvenes (entre 18 y 21 años) o las personas que desconocen los riesgos que suponen los problemas de juego;

– su anterior adicción al consumo de una sustancia química o a un determinado comportamiento (utilización de servicios de juego fuera de línea);

– la facilidad de acceso al juego: agentes de ventas o empleados de proveedores o contratistas de servicios de juego; y

– otros factores de exposición frecuente al juego y/o fuertes vínculos con objetos de apuestas: cabría incluir aquí a las personas que trabajan en el sector de las carreras de caballos, los atletas (amateurs y profesionales), los entrenadores, los árbitros, los agentes de valores, etc.

Pregunta:

¿Qué disposiciones reglamentarias nacionales sobre las condiciones de licencia de los servicios de juego en línea y las comunicaciones comerciales al respecto están destinadas a responder a estos riesgos y proteger a los consumidores vulnerables? ¿Qué valoración le merecen?

2.3.2. Orden público

Prevención del fraude

Todos los Estados miembros intentan prevenir el fraude y los juegos desleales. La legislación nacional está destinada a proteger tanto a los consumidores (frente a los operadores estafadores y delincuentes), como a los operadores (frente a los jugadores o agrupaciones de jugadores que cometen fraudes) y los organizadores de acontecimientos. A modo de ejemplo cabe citar el uso no autorizado de tarjetas de crédito, que puede ir unido también a la usurpación de identidad y a competiciones amañadas, cuando una persona o un grupo de personas (que suelen estar relacionadas con la delincuencia organizada) intentan influir en el resultado de un acontecimiento (p.ej., una competición deportiva o una partida de cartas)[77]. Asimismo, se comete fraude cuando un grupo de jugadores se confabula contra otro jugador (p.ej., mesas de póquer amañadas).

La Comisión ha identificado los tres siguientes tipos de fraude y desearía centrar en ellos su consulta:

– Jugadores que no reciben sus ganancias. Un ejemplo típico son las estafas de lotería, en las que un operador ilegal se pone en contacto con consumidores pidiéndoles que abonen una determinada cantidad de dinero (comisión de tramitación) o proporcionen información personal (datos bancarios) para poder recibir un premio. Con frecuencia, estas estafas hacen falsamente referencia a autorizaciones concedidas por autoridades europeas del sector del juego[78].

77. Por ejemplo, ciertas organizaciones delictivas radicadas en China o Croacia han estado implicadas en amaños de resultados en Bélgica, Alemania y Finlandia.

78. No debe considerarse que ello esté relacionado con ganancias diferidas que un operador autorizado retenga con fines de diligencia debida sin ofrecer al jugador información suficiente sobre los motivos por los cuales lo hace. En tales casos, el operador debería ex-

– Usurpación de identidad y problemas relacionados con la protección de datos. Se trata del uso ilícito de la información personal de otra persona para asumir su identidad y acceder así a recursos u obtener crédito u otros beneficios en su nombre.

– Manipulación del resultado mediante la alteración de los programas informáticos del juego o a través de la corrupción de las personas que participan en la organización del juego o acontecimiento.

Preguntas:

¿Tiene conocimiento de la existencia de estudios o datos estadísticos sobre el fraude y el juego en línea?

¿Existen en su país normas sobre el control, la normalización y la homologación del material, los generadores de números aleatorios u otros programas informáticos destinados al juego?

En su opinión, ¿cuáles serían las mejores prácticas con vistas a prevenir distintos tipos de fraude (cometido por operadores en detrimento de jugadores, por jugadores en detrimento de operadores y por jugadores en detrimento de otros jugadores) y a facilitar los procedimientos de reclamación?

En relación con las apuestas deportivas y el amaño de resultados, ¿qué normas nacionales se imponen a los operadores de juego en línea y las personas que participan en acontecimientos deportivos/juegos para atajar esos problemas, y en particular para prevenir los «conflictos de intereses»? ¿Tiene conocimiento de la existencia de datos o estudios sobre la magnitud de este problema?

En su opinión, qué aspectos deberían abordarse con prioridad?

¿Cuáles son los riesgos de que un operador de apuestas deportivas (en línea), que haya celebrado un contrato de patrocinio con un club deportivo o una asociación, intente influir, directa o indirectamente, en el resultado de un acontecimiento deportivo para obtener beneficios?

Prevención del blanqueo de capitales

Las dos clases extremas de la actividad de «blanqueo de capitales» son, por un lado, operaciones transnacionales complejas destinadas a ocultar el origen delictivo del producto de delitos de gran envergadura –a fin de dar así a las personas y propiedades una aparente legitimidad–, y, por otro, toda actividad a través de la cual se encubre o dispone del producto de cualquier delito, con independencia de su importe (autoblanqueo por los delincuentes –en ocasiones, gastos–, pero también delitos para alimentar la adicción al juego).

En lo que respecta a las técnicas de blanqueo de capitales, no hay apenas información o indicios que sugieran que, en Europa, operadores de juego en línea con licencia se dediquen a actividades de blanqueo. Sin embargo, el problema está ligado, como es obvio, a los operadores ilegales. La Comisión entiende que las siguientes prácticas podrían potencialmente servir tales fines:

– Las empresas de juego en línea podrían abonar ganancias o reembol-

---

plicar el motivo de la retención del pago. La explicación más común de tales retrasos son los controles adicionales de identificación del cliente.

sos de fondos no utilizados en una cuenta distinta de aquella a partir de la cual se hizo la apuesta inicial.

– Podrían permitir a un mismo jugador abrir múltiples cuentas con el mismo operador.

– En los juegos «de usuario a usuario», como el póquer electrónico, pueden producirse transferencias de valor entre jugadores, tanto electrónicos como humanos, a raíz de pérdidas deliberadas, a un coste relativamente bajo para los jugadores. Los juegos de ese tipo podrían posibilitar un «traspaso de fichas» (chip dumping) en línea. Por ejemplo, un jugador deposita fondos con una tarjeta de crédito robada y, seguidamente, «traspasa» las fichas en una mesa a un cómplice o a otra cuenta que ha creado. Estas actuaciones pueden detectarse, ya que se basan en principios simples: los jugadores realizarán elevadas apuestas sobre manos de cartas muy malas (esperando perder en beneficio del cómplice)[79].

– El uso de dinero electrónico como opción de pago o de medios de pago similares, tales como tarjetas de valor almacenado[80] (los instrumentos preocupantes son los que se caracterizan por límites elevados, no son objeto de un seguimiento poscompra y se someten a escasos controles de conocimiento de la clientela). También cabría incluir en esta categoría los teléfonos móviles con función de pago que no han pasado por los oportunos controles de conocimiento de la clientela.

Preguntas:

¿Qué casos concretos se han dado que hayan demostrado la forma en que podría utilizarse el juego en línea con fines de blanqueo de capitales?

¿Qué sistemas de micropago requieren un control reglamentario específico, en vista de su utilización para los servicios de juego en línea?

La Tercera Directiva sobre blanqueo de capitales[81] es aplicable tanto al sector financiero, como a otros sectores, incluidos los casinos (reales y en línea).

Un problema concreto que plantea la aplicación de lo dispuesto en dicha Directiva a los servicios de juego en línea radica en que, con frecuencia, esos sitios web ofrecen además otros servicios de juego (distintos de juegos de casino) muy diversos y el operador puede disponer de licencia en más de un país.

Además de esos principios generales, la Comisión tiene conocimiento de que los operadores de juego en línea con licencia y las autoridades nacionales de regulación han establecido una serie de procedimientos operativos para combatir el blanqueo de capitales. Entre ellos cabe citar:

Diligencia debida con respecto a

79. Las salas de póquer en línea saben de esta componenda y tratan de descubrir a quienes participan en ella antes de que se les autorice a cobrar sus ganancias.

80. Una tarjeta de valor almacenado hace referencia a una tarjeta que incorpora un valor monetario que no figura registrado en ninguna cuenta externa y difiere de las tarjetas prepagadas, en las que el dinero está en depósito en la entidad emisora, de forma similar a las tarjetas de débito.

81. Citada en el apartado 1.2.

los clientes: solo se permite jugar a los jugadores registrados que dispongan de una cuenta con el titular de la licencia. Deben cumplimentarse formularios de solicitud en los que quede constancia de lo siguiente: 1) que el jugador ha cumplido la edad mínima legal para jugar; 2) la identidad del jugador; 3) el lugar de residencia del jugador; y 4) una dirección electrónica válida del jugador. El proceso de diligencia debida puede incluir análisis de velocidad (depósito/operaciones), análisis de riesgo geográfico, detección de comportamientos anómalos del jugador, investigación de asociaciones de jugadores y política de lucha contra la ciberdelincuencia. En todos los casos, el jugador debe optar expresamente por facilitar los datos personales pertinentes para que pueda crearse su cuenta.

Controles de pago: el jugador debería siempre recibir cualquier desembolso derivado de sus ganancias (saldo de la cuenta) por el mismo medio a través del cual se recibió inicialmente el dinero (y en la cuenta a partir de la cual se efectuó el depósito). Los operadores deben igualmente asegurarse de que mantienen bajo su control los números de tarjetas de crédito y datos personales de los jugadores que figuran almacenados en sus sistemas. Por otra parte, los pagos directos entre clientes están prohibidos.

Controles operativos: los operadores utilizan listas de verificación de la edad y listas empleadas por los bancos para identificar a terroristas y personas del medio político, es decir, la lista de vigilancia de World Check[82] y de la Asociación Europea de Seguridad del Deporte (European Sports Security Association – ESSA)[83]. Los operadores mantienen igualmente registros estadísticos del comportamiento transaccional, los cuales deben atenerse a las normas sobre protección de datos de la UE, a fin de poder detectar las actividades sospechosas. Están obligados a aplicar requisitos de diligencia debida más estrictos cuando los límites sobre las cuantías que pueden apostarse son elevados. Asimismo, los operadores deben presentar informes de actividad sospechosa a las Unidades de Inteligencia Financiera (UIF) nacionales

Preguntas:

¿Tiene alguna experiencia o información en materia de buenas prácticas para detectar y prevenir el blanqueo de capitales?

¿Hay datos que demuestren que el riesgo de blanqueo a través del juego en línea es particularmente elevado en el contexto de la organización de tales operaciones a través de sitios de redes sociales?

Prevención de otros delitos

Otros delitos que pueden estar vinculados al juego en línea son:

– Prestación de servicios de juego por operadores ilegales (p.ej., organizaciones delictivas o delincuentes individuales). Según un informe francés sobre la ciberdelincuencia y los juegos de azar, un millar de sitios de juego son explotados directamente por grupos delictivos[84].

82. http://www.world-check.com/politically-exposed-person-pep-compliance/.

83. http://www.eu-ssa.org/Home/tabid/36/Default.aspx.

84. El instituto francés CERT-LEXI analizó 70 millones de sitios web en 2005 y encontró 14823 sitios dedicados al

– Juegos en línea no autorizados ofrecidos por un operador con licencia.

– Evasión fiscal (en el supuesto de que el usuario esté obligado a tributar por sus ganancias; es decir: cabe hacer referencia a la evasión fiscal principalmente en relación con las ganancias procedentes de actividades offshore).

Existe, asimismo, cierto número de actividades delictivas que resultan pertinentes en lo que atañe a muchos servicios de juego, aunque no específicamente al juego en línea, como por ejemplo: i) amaños de partidos o mesas de póquer (véase más arriba); ii) actividades de usura; iii) actividades delictivas realizadas para financiar el uso de servicios de juego (p.ej., robo); y iv) financiación del terrorismo.

Pregunta:

¿Existen requisitos nacionales de transparencia del juego en línea? ¿Se aplican también a la prestación transfronteriza de servicios de juego en línea? En su opinión, ¿se hacen cumplir eficazmente estas normas?

2.3.3. Financiación de actividades de beneficencia e interés general, así como de acontecimientos que sustentan las apuestas deportivas en línea

En ocasiones, las restricciones sobre los servicios de juego a nivel nacional están justificadas por motivos ligados a las políticas públicas, como puede ser la financiación de actividades de beneficencia o de interés general. Al margen de que los sistemas establecidos con este propósito hayan de atenerse a las normas vigentes en materia de ayudas estatales, cabe poner de manifiesto que, de acuerdo con el Tribunal de Justicia, la financiación de esas actividades de carácter social no puede constituir la justificación sustantiva de la política restrictiva establecida sino únicamente un beneficio accesorio[85]. Estas restricciones pretenden ayudar a financiar «actividades de interés general» que pueden redundar en beneficio de la sociedad en su conjunto. Más concretamente, las actividades de interés general que, en la actualidad, se benefician directamente de este tipo de medidas en los Estados miembros son las artes, la cultura, los deportes[86], los programas educativos y orientados a la juventud y las obras caritativas.

Sistemas de canalización de ingresos

El recurso a los ingresos del juego para financiar actividades de interés general está organizado de diversas maneras. La organización o entidad responsable de las actividades de interés general:

1) recibe una licencia[87] para poder

juego en línea. Únicamente 2005 sitios poseían una licencia.

85. Véanse, por ejemplo, los asuntos C-67/98 (Zenatti), apdos. 36-37, y C-316/07 (Markus Stoß), apdo. 104. Véase también la sentencia del Tribunal de la AELC en el asunto 3/06 (Ladbrokes), apdo. 63.
86. Véase también la Comunicación de la Comisión «Desarrollo de la dimensión europea en el deporte», COM (2011) 12, en la que se subraya la necesidad de tener en cuenta la financiación sostenible del deporte a la hora de abordar la prestación de servicios de juego en el mercado interior (página 9).
87. Las organizaciones o entidades responsables de actividades benéficas o de interés general pueden estar auto-

ofrecer servicios de juego en línea a fin de respaldar la «buena causa» reconocida por la autoridad pertinente que concede la licencia (p.ej., un comité olímpico nacional, un organismo nacional de carreras de caballos, una asociación de ciegos, etc.);

2) recibe fondos directamente de un operador de juego público (p.ej., una entidad nacional de lotería) con arreglo a un porcentaje fijado en la licencia o en la normativa que regula al operador;

3) recibe fondos de un operador de juego público indirectamente, a través del presupuesto del Estado, al que dicho operador público ha contribuido;

4) recibe fondos de uno o varios operadores de juego privados, estando esta aportación:

a) determinada por la licencia o normativa, o

b) basada en contribuciones voluntarias de los operadores;

5) recibe una contraprestación económica por la utilización de un acontecimiento que organiza y sobre el cual se hacen apuestas, aun cuando la organización o entidad no esté implicada en la preparación de la actividad de juego propiamente dicha;

6) recibe fondos del presupuesto estatal, al que han contribuido operadores de juego tanto públicos como privados.

Preguntas:

¿Existen otros sistemas de canalización de los ingresos del juego hacia actividades de interés general a nivel nacional o de la UE?

¿Existe algún mecanismo concreto, tal como un fondo, para redistribuir los ingresos procedentes de los servicios de juego en línea públicos y privados en beneficio de la sociedad?

¿Se reasignan fondos a la prevención y el tratamiento de la adicción al juego?

La Comisión desea profundizar en dos aspectos:

Posible existencia de un principio de retorno de ingresos a los organizadores de acontecimientos

Los operadores en línea se valen de acontecimientos deportivos nacionales y extranjeros para presentar a sus clientes potenciales una atractiva selección de servicios de juego. Dichos acontecimientos pueden sacar provecho de esas actividades de juego, en la medida en que estas generan un interés adicional entre el público y posiblemente aumentan también la visibilidad del acontecimiento en los medios de comunicación. Existe un amplio consenso en cuanto a la conveniencia de que una parte equitativa de los ingresos de la actividad de juego revierta en los acontecimientos deportivos en los que se basa dicha actividad.

Si tomamos específicamente el caso de las carreras de caballos, algunos Estados miembros otorgan una licencia exclusiva para las apuestas hípicas a una organización o entidad a fin de garantizar que la recaudación obtenida a través de dichas apuestas, una vez deducidas las ganancias, los gas-

rizadas, en diversa medida, a celebrar un contrato con operadores privados que proporcionan la plataforma de juego y promocionan los servicios de juego (los cuales gestionan total o parcialmente las operaciones y reciben una contraprestación económica).

tos de totalizador y los gastos de explotación, se asigne a los deportes hípicos y la reproducción y cría caballar. Si bien las estructuras nacionales varían, el apoyo a las carreras de caballos y al sector equino puede ser significativo, llegando a superar el 8 % del total de apuestas recaudadas en ciertos países. Una característica específica de las carreras de caballos, en comparación con otros deportes, es que atrae principalmente a jugadores. Así pues, su viabilidad dependerá, en mayor grado que en otros acontecimientos deportivos, de la reinversión de una proporción suficiente de los ingresos del juego en la actividad. Además, en algunos Estados miembros, la tradición de los deportes hípicos y de la reproducción y cría caballar, actividades todas ellas que reciben financiación a través de esta canalización de los ingresos del juego, desempeña, y seguirá desempeñando, un importante papel económico en las zonas rurales y puede, por tanto, ir unida a los objetivos de las políticas de desarrollo regional y cohesión territorial.

Otros deportes tienen fuentes de ingresos más variadas, ya sea porque despiertan mayor interés entre el público o porque se prestan menos a los juegos de azar. Con todo, en los casos en que se ofrecen servicios de juego basados en una competición deportiva organizada, los Estados miembros han analizado si los organizadores (organizaciones deportivas, equipos, etc.) deberían tener la posibilidad de disfrutar de una fuente adicional de ingresos derivada de esa explotación de su imagen o sus acontecimientos deportivos por los proveedores de servicios de juego. Dado que los servicios de juego no serían viables sin la utilización de esos acontecimientos, se busca un retorno equitativo por dicha utilización. Algunos operadores públicos que ofrecen servicios de apuestas deportivas sobre deportes profesionales están, pues, obligados a reinvertir parte de los ingresos en deportes de base y coadyuvar así a las medidas de interés general orientadas a fomentar la participación en las actividades deportivas en general. La Comisión ha puesto en marcha en la UE un estudio sobre la financiación de los deportes de base que permitirá, previsiblemente, comprobar la importancia real de las distintas fuentes de financiación para dichos deportes, incluidos los ingresos procedentes de la organización de servicios de juego[88].

Finalmente, y debido a las actividades delictivas, los acontecimientos deportivos sobre los cuales pueden organizarse apuestas corren un mayor riesgo de que se amañen los resultados. Con objeto de que los servicios de juego contribuyan a la inversión realizada por los organizadores de competiciones deportivas, un Estado miembro (Francia) ha establecido un derecho no exclusivo sobre las apuestas deportivas, que se justifica ante todo por la necesidad de garantizar la integridad.

Preguntas:

¿Qué proporción de ingresos procedentes de las apuestas deportivas en línea se reasigna al deporte a nivel nacional?

¿Disfrutan todas las disciplinas deportivas de derechos de explotación del juego en línea de manera similar

88. COM (2011) 12, p. 9.

a las carreras de caballos y, de ser así, se explotan esos derechos?

¿Existen derechos de explotación del juego en línea que estén exclusivamente destinados a garantizar la integridad?

El riesgo de «parasitismo» a través de la prestación de servicios de juego en línea

Dadas sus diferentes tradiciones nacionales, culturales e históricas, los Estados miembros aplicarán sistemas y porcentajes de canalización de los ingresos del juego distintos. Por ejemplo, aquellos en los que las carreras o la cría de caballos no sean habituales no necesitan, obviamente, ningún sistema de canalización de ingresos a esos efectos. Asimismo, algunos Estados miembros optarán por financiar ciertas actividades de interés general exclusivamente mediante ingresos tributarios, en tanto que otros quizá deseen recurrir también a la canalización de ingresos del juego hacia ese objetivo.

De ello se deriva que, si se ofrecen servicios de juego basados en acontecimientos que tienen lugar en otros Estados miembros o si jugadores de un Estado miembro deciden apostar dinero en servicios de juego prestados desde otro Estado miembro, la eficiencia de los sistemas nacionales de canalización de los ingresos del juego se verá directamente afectada. Esto será tanto más cierto si los jugadores se interesan exclusivamente por la obtención del mayor rendimiento. Si bien, estrictamente hablando, este problema del «parasitismo» no se circunscribe a los servicios de juego en línea de carácter transfronterizo, dado que, en principio, los jugadores tienen siempre la posibilidad de cruzar materialmente las fronteras para acceder a servicios de juego, en la práctica los servicios de juego en línea forman una categoría diferenciada, ya que amplifican considerablemente ese posible efecto.

Dicho efecto puede verse atenuado o, incluso, contrarrestado por el hecho de que determinados jugadores utilizan unos servicios de juego en particular por estar estos vinculados a la financiación de actividades de interés general. La razón para ello puede ser que la vinculación con las actividades de interés general reduce el estigma social asociado al juego o puede ser, incluso, la motivación primera para hacer uso de esos servicios de juego. Por ejemplo, atendiendo a las reducidísimas ganancias potenciales en ciertos tipos de servicios de juego (p.ej., loterías de escaso valor ofrecidas por organismos de beneficencia), cabe considerar que muchos jugadores que participan en ellos prefieren apostar en esos juegos, en lugar de hacerlo en otros que ofrecen mayores ganancias potenciales, ante todo porque estiman que ese dinero apostado irá a parar a actividades válidas de interés general. Estos tipos de jugadores pueden, incluso, verse atraídos por ofertas de esos servicios de juego en línea que procedan de otros Estados miembros y que estén más directamente vinculadas con actividades de interés general a las cuales deseen contribuir que las ofertas de servicios de juego en línea nacionales.

Preguntas:

¿Hay datos que indiquen que el riesgo de «parasitismo» transfronterizo antes mencionado, en relación con los servicios de juego en línea,

esté reduciendo los ingresos disponibles para actividades de interés general nacionales que dependen de la canalización de los ingresos del juego?

¿Existen obligaciones de transparencia que permitan a los jugadores ser informados de si los proveedores de servicios de juego reinvierten parte de los ingresos en actividades de interés general y en qué proporción?

2.4. Control del cumplimiento de la normativa y aspectos conexos

Los consumidores pueden tener acceso a un mercado transfronterizo no autorizado, bien por una tolerancia de hecho, bien por la ineficacia del control del cumplimiento de las normas. Un control eficaz del cumplimiento es fundamental para que los Estados miembros puedan alcanzar los objetivos de interés general que están detrás de su política nacional de juego.

Autoridades responsables del juego en los Estados miembros

Se recurre a distintos tipos de estructuras organizativas para la concesión de licencias, la regulación y la supervisión del juego en línea. La independencia y las atribuciones de tales estructuras varían. Dentro de un mismo Estado miembro, distintas modalidades de servicios de juego en línea también pueden ser reguladas o supervisadas por órganos diferenciados (p.ej., los juegos promocionales, los juegos en medios de comunicación y las apuestas con margen)[89].

Las actividades de las autoridades responsables del juego pueden cubrir un amplio espectro, incluyendo las siguientes:

– expedición, suspensión y revocación de licencias;

– funciones de control y supervisión, incluidos controles administrativos o financieros, inspecciones in situ, inspecciones técnicas (p.ej, del material o el equipo lógico) y supervisión en línea de actividades;

– actuaciones coercitivas: incoación e instrucción de procedimientos por infracciones relativas a i) la prestación de servicios de juego ilícitos o no autorizados; y ii) comunicaciones comerciales sobre servicios u operadores de juego (servicios de juego lícitos, así como ilícitos o no autorizados);

– asesoramiento y suministro de información o apoyo a la Administración, a los jugadores (el público) o a los operadores.

Preguntas:

¿Existe un órgano regulador en su país? ¿Cuáles son su consideración jurídica, sus competencias y su ámbito de actuación en todo el sector de servicios de juego en línea, tal como se definen en este Libro Verde?

¿Existe un registro nacional de operadores de juego con licencia? Si la respuesta es afirmativa, ¿tiene el público acceso a él? ¿Quién es responsable de mantenerlo actualizado?

Cooperación administrativa

La cooperación administrativa entre

89. Las diversas autoridades que desempeñan las funciones de regulación a nivel nacional son las siguientes: i) ministerio sin servicio especializado; ii) servicio especializado dentro de un ministerio; iii) servicio ministerial establecido fuera del ministerio; iv) organismo/servicio de inspección bajo control ministerial; y v) organismo regulador independiente reconocido por el Estado.

las autoridades reguladoras del EEE consiste en la actualidad en medidas puntuales de colaboración entre un número limitado de Estados miembros. Las autoridades de regulación de toda Europa disponen de un foro específico en el que pueden reunirse, intercambiar puntos de vista y debatir sobre la política relativa al juego (GREF[90]). Entre las posibles formas de cooperación administrativa cabe citar el intercambio de información sobre:

– los titulares de licencias (en particular, condiciones de la licencia, cualidades profesionales del personal e integridad de los operadores);

– operadores sin licencia y estafadores (listas negras comunes);

– cuestiones de carácter técnico, por ejemplo, normas técnicas nacionales, pruebas y certificación;

– buenas prácticas (incluidas campañas públicas de prevención de la delincuencia o los problemas de juego, y costes y efectos de tales campañas).

Pregunta:

¿Con qué formas de cooperación administrativa transfronteriza está familiarizado en este ámbito y qué aspectos específicos engloba?

Mayor cooperación con otros interesados

Las autoridades responsables del juego en los Estados miembros colaboran también posiblemente con otros interesados de la esfera deportiva nacional o europea, o con operadores de apuestas públicos o privados, a fin de desarrollar:

– programas educativos o campañas dirigidas a atletas (amateurs y profesionales), entrenadores, árbitros, personas que trabajan en el sector de las carreras de caballos o para operadores, públicos o privados, de juego en línea, etc.;

– sistemas de alerta rápida encaminados a reforzar el control del cumplimiento de la normativa para prevenir el amaño de resultados.

Pregunta:

¿Tiene conocimiento de la existencia de esa mayor cooperación, o de programas educativos o sistemas de alerta rápida que estén destinados a reforzar la integridad en el deporte o sensibilizar en mayor medida a otros interesados?

Bloqueo de pagos y regímenes de responsabilidad de los PSI

Los servicios de juego en línea son posibles gracias a los proveedores de servicios de pagos y comunicaciones (operadores de telecomunicaciones, canales de televisión y proveedores de servicios de la sociedad de la información). Hoy en día, para restringir los servicios de juego en línea transfronterizos y «no autorizados», se aplican a los citados proveedores de servicios intermediarios los siguientes tipos de métodos:

Filtrado del sistema de nombres de dominio (DNS): la finalidad de un mecanismo de filtrado del DNS es impedir que clientes potenciales puedan jugar en sitios no autorizados previamente determinados o hacer que sean reorientados hacia otra dirección (sitio web) sobre la base de una lista predefinida de direcciones de Internet (nombres de dominio), p.ej., desde un

90. http://www.gref.net/index.htm.

sitio «.com» hacia otro establecido en el territorio nacional pertinente[91].

Bloqueo del Protocolo de Internet (IP). Todo aparato conectado a Internet tiene asignado un número único conocido como dirección IP, que incluye el nombre de anfitrión (hostname). El bloqueo del IP impide la conexión entre un servidor o sitio web y una o varias direcciones IP.

Bloqueo de pagos, que puede basarse en los códigos de categoría de comercio (Merchant Category Codes – MCC) de los operadores[92]. No obstante, la prohibición de procesar pagos vinculados a un determinado código puede bloquear transacciones comerciales lícitas que no sean pagos relativos a apuestas y premios.

La eficacia de un sistema de bloqueo depende de la existencia de una lista predefinida y actualizada de elementos que deben bloquearse, así como de programas informáticos adecuados.

Preguntas:

A nivel nacional, ¿se aplica alguno de los métodos antes mencionados, o cualquier otro medio técnico, para limitar el acceso a servicios de juego en línea o restringir los servicios de pago? ¿Tiene conocimiento de alguna iniciativa transfronteriza encaminada a reforzar tales métodos? ¿Qué valoración le merece su eficacia en el ámbito del juego en línea?

¿Qué opina de las ventajas relativas de los distintos métodos mencionados más arriba, así como de cualquier otro medio técnico para limitar el acceso a servicios de juego o servicios de pago?

91. La experiencia italiana parece indicar que cada semana se producen millones de redireccionamientos.
92. El MCC correspondiente al juego es 7995.

Ley 13/2011, de 27 mayo. Regulación del Juego

PREÁMBULO

I

Desde la despenalización del juego en el Real Decreto 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, y debido fundamentalmente a la irrupción de los nuevos servicios de comunicaciones electrónicas y a la utilización de los servicios de juego interactivos a través de Internet, ha cambiado de forma sustancial, tanto en España como en otros países de su entorno, la concepción tradicional del juego.

Durante muchos años, el régimen jurídico del juego ha sufrido pocos cambios. Sin embargo, recientemente, como consecuencia de la citada irrupción de las apuestas y juegos a través de Internet y al verse superados los límites territoriales de las relaciones comerciales tradicionales, la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha señalado la necesidad de establecer una oferta dimensionada de juego.

En paralelo a este proceso de cambio, han aparecido nuevos operadores en el mercado del juego para los que la normativa vigente no ofrece una respuesta regulatoria adecuada.

La carencia de los instrumentos normativos adecuados para dar respuesta a los interrogantes creados ante la nueva situación del mercado, ha generado en el sector del juego la necesidad de establecer nuevos mecanismos de regulación que ofrezcan seguridad jurídica a operadores y participantes en los diferentes juegos, sin olvidar la imprescindible protección de los menores de edad, de aquellas personas que hubieran solicitado voluntariamente la no participación, así como la protección del orden público y la prevención de los fenómenos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo.

II

El avance en los servicios de comunicación y, como consecuencia de su aplicación a las actividades de juego, la desvinculación de este tipo de actividades del territorio, ha traído consigo la necesidad de iniciar un nuevo camino en la regulación del sector del juego asegurando mayor eficacia en el cumplimiento de los objetivos ineludibles de tutela y protección social de los menores y de los participantes en los juegos, al tiempo que se pretenden alcanzar otras importantes finalidades como son la prevención de actividades fraudulentas y de blanqueo de capitales, y todo ello a través de una oferta dimensionada del juego, de una regulación de la práctica de aquellos juegos que puedan ser autorizados, así como del control público del sector.

Las aludidas finalidades, así como la necesidad de dotar al sector del juego de una regulación adecuada, ha tenido su reflejo en distintas iniciativas parlamentarias y en mandatos al Gobierno como el establecido, en el ámbito nacional, en la Disposición adicional vigésima de la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información y, en el ámbito comunitario, en la Resolución del Parlamento Europeo de 10 de marzo de 2009 sobre la integridad de los juegos de azar en línea.

En definitiva, con el más absoluto respeto al marco competencial definido por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, resulta de todo punto insoslayable la necesidad de dotar de un nuevo marco jurídico a las actividades de explotación y gestión de juegos de ámbito estatal y, particularmente, a aquellos juegos que se practican a través de medios electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos y en los que los medios presenciales tienen un carácter accesorio.

El desarrollo de un marco normativo que responda a las necesidades del sector del juego ha de realizarse sin perjuicio del reconocimiento pleno de las competencias en materia de juego que los Estatutos de Autonomía atribuyen a las respectivas Comunidades entre las que se incluye, en algunos casos, la capacidad de éstas para colaborar en el ejercicio de competencias estatales en relación con las actividades de juego. Esta circunstancia ha hecho preciso el diseño de procedimientos y mecanismos asimétricos que faciliten la necesaria colaboración y coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas en el ejercicio de las competencias estatales en materia de juego.

III

En cumplimiento y desarrollo del mandato previsto en la ya citada Disposición adicional vigésima de la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información y a los efectos de controlar las actividades de juego de ámbito estatal, especialmente si se realizan a través de medios electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos, ha sido necesario establecer un sistema de planificación y acceso al desarrollo de la actividad, determinar las competencias estatales en materia de regulación y control, y definir un régimen de infracciones y sanciones que garantice la efectividad del marco regulatorio.

Estos objetivos constituyen, en consecuencia, una de las finalidades esenciales de esta Ley que ha de ser la norma sectorial de referencia en materia de explotación de juegos a través de medios electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos en el ámbito estatal, procurando, al mismo tiempo, la coordinación o integración de la regulación que ahora se aprueba con el marco normativo general de la actividad de juego en nuestro país y con otras normas sectoriales sobre las que esta Ley pueda tener incidencia, tales como, a título de ejemplo, la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y demás normativa complementaria y la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico.

Esta Ley, sobre la base de la existen-

cia de una oferta dimensionada, pretende regular la forma de acceder a la explotación de las actividades de juego de ámbito nacional, permitiendo asimismo la apertura del sector a una pluralidad de operadores de juego. Se trata, no obstante, de una apertura del sector que debe ser controlada al objeto de garantizar la tutela de todos los intereses involucrados y preservar el orden público con pleno respeto a los principios inspiradores del Derecho Comunitario.

El gran volumen de juego asociado a las loterías, así como la posibilidad de que el carácter de documentos de pago al portador de sus boletos y billetes pueda ser empleado como instrumento de blanqueo de capitales, requiere una reserva de esta actividad a determinados operadores, públicos o privados, que han de quedar sujetos a un estricto control público, asegurándose de este modo la protección de los intereses del Estado contra los riesgos de fraude y criminalidad, evitando asimismo los efectos perniciosos del juego sobre los consumidores.

En este sentido, se hace plenamente necesario mantener la reserva en exclusiva de la actividad del juego de loterías de ámbito estatal a favor de la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado y de la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE), como operadores de juego que vienen explotando de forma controlada hasta la fecha estas loterías.

La Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado continuará sometida a un régimen de control público de su actividad dado el gran volumen de juego gestionado por esta y su extensa red comercial, de gran raigambre en la sociedad española desde hace más de 250 años. Por otra parte, la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE), que desde 1938 se ha consolidado en España como una institución social singular en el objetivo de atención a las personas con discapacidad, seguirá manteniendo su singularidad jurídica en materia de juego en las actividades sujetas a reserva, tal y como se establece en las Disposiciones adicionales primera, segunda y tercera de esta Ley.

Con esta finalidad, se encomienda al Ministerio de Economía y Hacienda y a la Comisión Nacional del Juego, el establecimiento de los procedimientos de autorizaciones y la adopción de aquellas medidas que permitan el seguimiento y control de los operadores que realicen actividades de juego sujetas a reserva en virtud de esta Ley y del control del cumplimiento, por parte de éstos, de las condiciones que se establezcan, en especial, en relación con la protección del orden público y la prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

IV

Desde el máximo respeto a las competencias de las Comunidades Autónomas, esta Ley se fundamenta en los números 6, 11, 13, 14 y 21 del apartado primero del artículo 149 de la Constitución Española y en la reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, manifestada en numerosas sentencias, entre las que cabe destacar, la número 163/1994, de 26 de mayo, que declara la existencia de una competencia estatal en materia de juego que ha de ser ejercida por el Estado en nombre del interés general, sin perjuicio de las competencias que en materia de juego

tienen reconocidas las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía.

La regulación de los juegos de ámbito estatal se ha plasmado de conformidad con el mandato recogido en el apartado sexto de la Disposición adicional vigésima de la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información. Las competencias estatales en materia de juego han de ser entendidas, no obstante, sin perjuicio del reconocimiento pleno de las competencias que, en esta materia atribuyen los Estatutos de Autonomía a las respectivas Comunidades Autónomas, lo que ha hecho preciso el diseño de procedimientos y mecanismos de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. A estos efectos, se crea el Consejo de Políticas del Juego, como órgano colegiado que asegurará la participación de las Comunidades Autónomas en la fijación de los principios de la normativa de los juegos y de las medidas de protección a los menores y personas dependientes. En todo caso, a través del Consejo de Políticas del Juego se coordinará la actuación del Estado y Comunidades Autónomas en materia de otorgamiento de licencias.

Esta Ley establece la regulación de las actividades de juego que se realizan a través de canales electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos y en las que los medios presenciales deberán tener un carácter accesorio, salvo las actividades presenciales de juego sujetas a reserva desarrolladas por las entidades designadas por la ley que, por su naturaleza, son exclusivamente de competencia estatal.

Con la finalidad de respetar íntegramente las competencias de las Comunidades Autónomas sobre el juego presencial, esta Ley introduce la obligación de que las Comunidades Autónomas emitan preceptivamente un informe sobre las solicitudes de títulos habilitantes que puedan afectar a su territorio. La concesión de cualquier título habilitante exigirá, para la instalación o apertura de locales presenciales abiertos al público o de equipos que permitan la participación de los juegos, autorización administrativa de la Comunidad Autónoma, que se otorgará de acuerdo con las políticas propias de dimensionamiento de juego de cada una de ellas.

V

La presente Ley se divide en siete títulos, con cuarenta y nueve artículos, seis disposiciones adicionales, nueve disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y once disposiciones finales.

En el Título I, «Objeto y ámbito de aplicación», se regula el objeto y ámbito de aplicación de la Ley, tanto desde una perspectiva objetiva (actividad regulada) como territorial (ámbito de la actividad). De esta forma, el alcance de esta norma se extiende a toda actividad de organización, explotación y desarrollo de actividades de juego de ámbito estatal realizadas a través de medios electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos, en la que los medios presenciales tienen carácter accesorio, así como a la actividad publicitaria conectada con la misma, siempre que tales actividades se dirijan a todo el territorio del Estado, adoptando el criterio de distribución competencial establecido en otras nor-

mas sectoriales como la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de Información y de comercio electrónico. Asimismo, se incorporan las diferentes definiciones de juegos, incluidos los de carácter esporádico, y se establece la reserva y el régimen de control de la actividad de loterías.

En el Título II, «Disposiciones Generales», se recogen los requisitos de los juegos, así como las prohibiciones objetivas y subjetivas a las actividades objeto de regulación, previéndose la creación o adecuación de los instrumentos administrativos necesarios para garantizar el cumplimiento de las prohibiciones subjetivas. Igualmente, se regula la publicidad del juego al amparo de las competencias del Estado previstas en el número 6 del apartado primero del artículo 149 de la Constitución Española, singularmente en lo que se refiere a la protección de la juventud y de la infancia, garantizada en el apartado cuarto del artículo 20 de la Constitución Española. Además, se recogen los principios y prácticas a adoptar con objeto de proteger el orden público, garantizando la integridad del juego, así como previniendo y mitigando la adicción al juego y los efectos nocivos que pudiere provocar, optimizando simultáneamente los beneficios para la sociedad.

En el Título III, «Títulos Habilitantes», se establecen las características de las diferentes clases de títulos habilitantes, licencias y autorizaciones, y el régimen de autorización aplicable a los operadores como explotadores de juegos, previendo un procedimiento de otorgamiento respetuoso con los principios generales del Derecho Comunitario.

En el Título IV, «Control de la actividad», se establecen los requisitos técnicos mínimos, susceptibles de mayor concreción mediante un posterior desarrollo reglamentario específico, que deberán cumplir los equipos y sistemas técnicos que sirvan como soporte de la actividad de juegos autorizados y que habrán de garantizar que se impida a los menores e incapacitados y a las personas que, bien por voluntad propia, bien por resolución judicial, lo tuvieran prohibido, el acceso a los juegos desarrollados a través de medios telemáticos e interactivos.

En el Título V, «La Administración del Juego», se establecen las competencias que corresponden al Ministerio de Economía y Hacienda en materia de juego. Se crea un órgano regulador, la Comisión Nacional del Juego, al que se le atribuyen todas las competencias necesarias para velar y asegurar la integridad, seguridad, fiabilidad y transparencia de las operaciones de juego, así como el cumplimiento de la normativa vigente y de las condiciones establecidas para su explotación. Además, este órgano regulador único canalizará la demanda dimensionando la oferta de actividades de juego, evitando la explotación de las actividades de juego con fines fraudulentos y estableciendo el marco apropiado para proteger a los menores y prevenir el desarrollo de fenómenos de dependencia. Por último, se establece el Consejo de Políticas del Juego como el órgano de participación de las Comunidades Autónomas.

En el Título VI, «Régimen Sancionador», se establece el régimen de infrac-

ciones y sanciones en relación con las actividades objeto de esta Ley, así como el procedimiento sancionador, incluyendo previsiones para poder actuar contra el juego no autorizado por medio del bloqueo de la actividad que pueda realizarse a través de medios electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos.

Y finalmente, en el Título VII, «Régimen Fiscal», se determina, de acuerdo con las previsiones establecidas en la Disposición adicional vigésima de la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información, el régimen impositivo aplicable al desarrollo de las actividades de juego reguladas en esta Ley, sin perjuicio del mantenimiento de lo establecido en los artículos 36 y siguientes del Decreto 3059/1966, de 1 diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de Tasas Fiscales y en el Real Decreto-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, que continuarán en vigor en lo que se refiere al gravamen cedido en su ámbito competencial.

Este nuevo impuesto, en el ámbito estatal, grava las operaciones de juego, así como a las combinaciones aleatorias con fines publicitarios o promocionales, aunque no sean estrictamente juego.

Además de lo anterior, se regula la participación de las Comunidades Autónomas en el nuevo impuesto del juego mediante la cesión de la recaudación obtenida por el gravamen correspondiente a los ingresos por el juego de los residentes en cada Comunidad, reservándose el Estado lo recaudado por cuenta de los jugadores no residentes en España y por lo que corresponda a las apuestas mutuas deportivas estatales y las apuestas mutuas hípicas estatales.

El nuevo impuesto, como se ha dicho, no afecta a las tasas vigentes sobre el juego, siendo compatible con las mismas, que siguen siendo gravámenes cedidos a las Comunidades Autónomas en su totalidad.

Por último, se establece una tasa fiscal sobre las actividades y servicios prestados a los operadores por la Comisión Nacional del Juego.

VI

Esta Ley ha sido sometida al procedimiento de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas y de reglamentos relativos a los servicios de la sociedad de la información, regulado en el Real Decreto 1337/1999, de 31 de julio, a los efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en la Directiva 98/34/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 1998, modificada por la Directiva 98/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de julio de 1998.

TÍTULO PRIMERO
Objeto y ámbito de aplicación

Artículo 1. Objeto.

El objeto de esta Ley es la regulación de la actividad de juego, en sus distintas modalidades, que se desarrolle con ámbito estatal con el fin de garantizar la protección del orden público, luchar contra el fraude, prevenir las conductas adictivas, proteger los derechos de los menores y salvaguardar los derechos de los participantes en los juegos, sin perjuicio de lo esta-

blecido en los Estatutos de Autonomía.

La Ley regula, en particular, la actividad de juego a que se refiere el párrafo anterior cuando se realice a través de canales electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos, en la que los medios presenciales deberán tener un carácter accesorio, así como los juegos desarrollados por las entidades designadas por esta Ley para la realización de actividades sujetas a reserva, con independencia del canal de comercialización de aquéllos.

Artículo 2. Ámbito de aplicación.

1. Dentro del objeto definido en el artículo anterior, se incluyen en el ámbito de aplicación de esta Ley las siguientes actividades de juego cuando la actividad desarrollada tenga ámbito estatal:

a) Las actividades de juego de loterías, apuestas y otras cualesquiera, en las que se arriesguen cantidades de dinero u objetos económicamente evaluables en cualquier forma, sobre resultados futuros e inciertos, y que permitan su transferencia entre los participantes, con independencia de que predomine en ellos el grado de destreza de los jugadores o sean exclusiva o fundamentalmente de suerte, envite o azar.

b) Las rifas y concursos, en los que la participación se realiza mediante una contraprestación económica.

c) Los juegos de carácter ocasional, que se diferencian del resto de los juegos previstos en los apartados anteriores por su carácter esporádico.

d) Las actividades de juego transfronterizas, esto es, las realizadas por las personas físicas o jurídicas radicadas fuera de España que organicen u ofrezcan actividades de juegos a residentes en España.

Se incluyen asimismo en el ámbito de aplicación de esta Ley las actividades de publicidad, promoción y patrocinio relativas a las actividades de juego relacionadas en el presente apartado.

2. Quedan excluidos del ámbito de aplicación de esta Ley:

a) Los juegos o competiciones de puro ocio, pasatiempo o recreo que constituyan usos sociales y se desarrollen en el ámbito estatal, siempre que éstas no produzcan transferencias económicamente evaluables, salvo el precio por la utilización de los medios precisos para su desarrollo y cuando éste no constituya en medida alguna beneficio económico para el promotor o los operadores.

b) Las actividades de juego realizadas a través de medios electrónicos, informáticos, telemáticos o interactivos cuyo ámbito no sea estatal.

c) Las combinaciones aleatorias con fines publicitarios o promocionales, sin perjuicio de lo establecido en el Título VII de esta Ley.

Artículo 3. Definiciones.

A efectos de esta Ley, los términos que en ella se emplean tendrán el sentido que se establece en el presente artículo.

a) 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 e inciertos, dependientes en alguna me-

dida del azar, y que permitan su transferencia entre los participantes, con independencia de que predomine en ellos el grado de destreza de los jugadores o sean exclusiva o fundamentalmente de suerte, envite o azar. Los premios podrán ser en metálico o especie dependiendo de la modalidad de juego.

b) Loterías. Se entiende por loterías las actividades de juego en las que se otorgan premios en los casos en que el número o combinación de números o signos, expresados en el billete, boleto o su equivalente electrónico, coinciden en todo o en parte con el determinado mediante un sorteo o evento celebrado en una fecha previamente determinada o en un programa previo, en el caso de las instantáneas o presorteadas. Las loterías se comercializarán en billetes, boletos o cualquier otra forma de participación cuyo soporte sea material, informático, telemático, telefónico o interactivo.

c) Apuestas. Se entiende 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, determinándose la cuantía del premio que se otorga en función de las cantidades arriesgadas u otros factores fijados previamente en la regulación de la concreta modalidad de apuesta.

En función del acontecimiento sobre cuyo resultado se realiza la apuesta, ésta puede ser:

1. Apuesta deportiva: es el concurso de pronósticos sobre el resultado de uno o varios eventos deportivos, incluidos en los programas previamente establecidos por la entidad organizadora, o sobre hechos o actividades deportivas que formen parte o se desarrollen en el marco de tales eventos o competiciones por el operador de juego.

2. Apuesta hípica: es el concurso de pronósticos sobre el resultado de una o varias carreras de caballos incluidas en los programas previamente establecidos por la entidad organizadora.

3. Otras apuestas: es el concurso de pronósticos sobre el resultado de uno o varios eventos distintos de los anteriores incluidos en los programas previamente establecidos por el operador de juego.

Según la organización y distribución de las sumas apostadas, la apuesta puede ser:

1. Apuesta mutua: es aquella en la que un porcentaje de la suma de las cantidades apostadas se distribuye entre aquellos apostantes que hubieran acertado el resultado a que se refiera la apuesta.

2. Apuesta de contrapartida: es aquella en la que el apostante apuesta contra un operador de juego, siendo el premio a obtener el resultante de multiplicar el importe de los pronósticos ganadores por el coeficiente que el operador haya validado previamente para los mismos.

3. Apuesta cruzada: es aquella en que un operador actúa como intermediario y garante de las cantidades apostadas entre terceros, detrayendo las cantidades o porcentajes que previamente el operador hubiera fijado.

d) Rifas. Se entiende por rifa aquella modalidad de juego consistente en la

adjudicación de uno o varios premios mediante la celebración de un sorteo o selección por azar, entre los adquirientes de billetes, papeletas u otros documentos o soportes de participación, diferenciados entre si, ya sean de carácter material, informático, telemático o interactivo, en una fecha previamente determinada, y siempre que para participar sea preciso realizar una aportación económica. El objeto de la rifa puede ser un bien mueble, inmueble, semoviente o derechos ligados a los mismos, siempre que no sean premios dinerarios.

e) Concursos. Se entiende por concursos aquella modalidad de juego en la que su oferta, desarrollo y resolución se desarrolla por un medio de comunicación ya sea de televisión, radio, Internet u otro, siempre que la actividad de juego esté conexa o subordinada a la actividad principal. En esta modalidad de juego para tener derecho a la obtención de un premio, en metálico o en especie, la participación se realiza, bien directamente mediante un desembolso económico, o bien mediante llamadas telefónicas, envío de mensajes de texto o cualquier otro procedimiento electrónico, informático o telemático, en el que exista una tarificación adicional, siendo indiferente el hecho de que en la adjudicación de los premios intervenga, no solamente el azar, sino también la superación de pruebas de competición o de conocimiento o destreza.

A los efectos de la presente definición, no se entenderán por concurso aquellos programas en los que aun existiendo premio el concursante no realice ningún tipo de desembolso económico para participar, ya sea directamente o por medio de llamadas telefónicas, envío de mensajes de texto o cualquier otro procedimiento electrónico, informático o telemático, en el que exista una tarificación adicional.

f) Otros juegos. Son todos aquellos juegos que no tienen cabida en las definiciones anteriores, como por ejemplo el póquer o la ruleta, en los que exista un componente de aleatoriedad o azar y en los que se arriesguen cantidades de dinero u objetos económicamente evaluables.

g) Juegos a través de medios presenciales. Son aquellos en los que las apuestas, pronósticos o combinaciones deben formularse en un establecimiento de un operador de juego a través de un terminal en línea, bien mediante la presentación de un boleto, octavilla o un documento establecido al efecto en el que se hayan consignado los pronósticos, combinaciones o apuestas, bien tecleando los mismos en el terminal correspondiente, o bien mediante su solicitud automática al terminal, basada en el azar. Cualquiera de las fórmulas antes citadas serán transmitidas a un sistema central y, a continuación, el terminal expedirá uno o varios resguardos en los que constarán, al menos, los siguientes datos: tipo de juego y detalle de la forma en la que el participante puede acceder u obtener las normas o bases del mismo, pronósticos efectuados, fecha de la jornada, evento o período en el que participa, número de apuestas o combinaciones jugadas y números de control. Además del resguardo o resguardos referidos, existirá un resguardo único expedido por el terminal ubicado en el punto de venta autorizado de que se trate, en el que

constarán, al menos, los datos antes citados, y que constituye el único instrumento válido para solicitar el pago de premios y la única prueba de participación en los concursos.

h) Juego por medios electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos. Son aquellos en los que se emplea cualquier mecanismo, instalación, equipo o sistema que permita producir, almacenar o transmitir documentos, datos e informaciones, incluyendo cualesquiera redes de comunicación abiertas o restringidas como televisión, Internet, telefonía fija y móvil o cualesquiera otras, o comunicación interactiva, ya sea ésta en tiempo real o en diferido.

i) Combinaciones aleatorias con fines publicitarios o promocionales. Se entienden por tales aquellos sorteos que, con finalidad exclusivamente publicitaria o de promoción de un producto o servicio, y teniendo como única contraprestación el consumo del producto o servicio, sin sobreprecio ni tarificación adicional alguna, ofrecen premios en metálico, especie o servicios, exigiendo, en su caso, la condición de cliente de la entidad objeto de la publicidad o promoción.

Artículo 4. Loterías.

1. Las loterías de ámbito estatal quedarán reservadas a los operadores designados por la Ley.

2. Corresponde al titular del Ministerio de Economía y Hacienda la autorización para la comercialización de loterías de ámbito estatal. La autorización fijará las condiciones de gestión de los juegos en:

a) El porcentaje mínimo y máximo destinado a premios.

b) Las condiciones y requisitos para la celebración de sorteos, cuando procedan y la fijación del número de los mismos.

c) Los derechos de los participantes y los procedimientos de reclamación.

d) Las condiciones en las que podrán realizar actividades de publicidad y patrocinio de las actividades autorizadas.

e) Las medidas de protección a los menores, personas dependientes y para la prevención del fraude y del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo en los términos de lo dispuesto en la Ley 10/2010, de 28 de abril.

3. En la explotación y comercialización de las loterías, los operadores autorizados cooperarán con el Estado en la erradicación de los juegos ilegales, en la persecución del fraude y la criminalidad y en la evitación de los efectos perniciosos de los juegos.

4. Los operadores autorizados, sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones a las que se refiere el artículo 8 de esta Ley, notificarán a la Comisión Nacional del Juego un Plan de Medidas en el que se concreten los compromisos adicionales adquiridos por el operador en la gestión responsable del juego, la participación en la reparación de los efectos negativos del mismo y la contribución del operador autorizado a planes, proyectos o actuaciones en beneficio de la sociedad.

TÍTULO II
Disposiciones generales

Artículo 5. Regulación de los juegos.

1. El Ministerio de Economía y Ha-

cienda establecerá, por Orden Ministerial, la reglamentación básica para el desarrollo de cada juego o, en el caso de juegos esporádicos, las bases generales para la aprobación de su práctica o desarrollo.

2. El establecimiento de requisitos para el desarrollo de los juegos o su modificación, se entenderá, según corresponda, como autorización de nuevas modalidades de juegos o como modificación de las existentes.

3. Cualquier modalidad de juego no regulada se considerará prohibida.

4. La regulación o las bases preverán, dependiendo de la naturaleza del juego, los requisitos para evitar su acceso a los menores e incapacitados e impedir la utilización de imágenes, mensajes u objetos que puedan vulnerar, directa o indirectamente, la dignidad de las personas y los derechos y libertades fundamentales, así como cualquier forma posible de discriminación racial o sexual, de incitación a la violencia o de realización de actividades delictivas.

Artículo 6. Prohibiciones objetivas y subjetivas.

1. Queda prohibida toda actividad relacionada con la organización, explotación y desarrollo de los juegos objeto de esta Ley que, por su naturaleza o por razón del objeto sobre el que versen:

a) Atenten contra la dignidad de las personas, el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, contra los derechos de la juventud y de la infancia o contra cualquier derecho o libertad reconocido constitucionalmente.

b) Se fundamenten en la comisión de delitos, faltas o infracciones administrativas.

c) Recaigan sobre eventos prohibidos por la legislación vigente.

2. Desde un punto de vista subjetivo, se prohíbe la participación en los juegos objeto de esta Ley a:

a) Los menores de edad y los incapacitados legalmente o por resolución judicial, de acuerdo con lo que establezca la normativa civil.

b) Las personas que voluntariamente hubieren solicitado que les sea prohibido el acceso al juego o que lo tengan prohibido por resolución judicial firme.

c) Los accionistas, propietarios, partícipes o titulares significativos del operador 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, en los juegos que gestionen o exploten aquéllos, con independencia de que la participación en los juegos, por parte de cualquiera de los anteriores, se produzca de manera directa o indirecta, a través de terceras personas físicas o jurídicas.

d) Los deportistas, entrenadores u otros participantes directos en el acontecimiento o actividad deportiva sobre la que se realiza la apuesta.

e) Los directivos de las entidades deportivas participantes u organizadoras respecto del acontecimiento o actividad deportiva sobre la que se realiza la apuesta.

f) Los jueces o árbitros que ejerzan sus funciones en el acontecimiento o

actividad deportiva sobre la que se realiza la apuesta, así como las personas que resuelvan los recursos contra las decisiones de aquellos.

g) El Presidente, los consejeros y directores de la Comisión Nacional del Juego, así como a sus cónyuges o personas con las que convivan, ascendientes y descendientes en primer grado y a todo el personal de la Comisión Nacional del Juego que tengan atribuidas funciones de inspección y control en materia de juego.

h) Cualesquiera otras personas que una norma pueda establecer.

3. Con el fin de garantizar la efectividad de las anteriores prohibiciones subjetivas, la Comisión Nacional del Juego establecerá las medidas que, de acuerdo con la naturaleza del juego y potencial perjuicio para el participante, puedan exigirse a los operadores para la efectividad de las mismas. Asimismo, creará el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego y el Registro de Personas Vinculadas a Operadores de Juego, ambos de ámbito estatal.

Artículo 7. Publicidad, patrocinio y promoción de las actividades de juego.

1. 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.

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.

2. Reglamentariamente se establecerán las condiciones que se incluirán en los respectivos títulos habilitantes de la autorización de la actividad publicitaria y sus límites y, en particular, respecto a:

a) El envío de comunicaciones publicitarias o promocionales por correo electrónico o por cualquier otro medio de comunicación electrónica equivalente, que sólo será posible si ha sido previamente autorizado por su destinatario, de acuerdo con lo previsto en el apartado primero del artículo 21 de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico.

b) La inclusión de anuncios u otras modalidades publicitarias de los juegos en medios de comunicación y otros soportes publicitarios.

c) La actividad de patrocinio en acontecimientos deportivos que sean objeto de apuestas.

d) La inserción de carteles publicitarios de actividades de juego en los lugares en que se celebren acontecimientos cuyos resultados sean objeto de apuestas o loterías.

e) El desarrollo de los concursos televisivos y las obligaciones de infor-

mación sobre los requisitos esenciales del juego.

f) Cualesquiera otras que se establezcan reglamentariamente.

3. Cualquier entidad, agencia de publicidad, prestador de servicios de comunicación audiovisual o electrónica, medio de comunicación o servicio de la sociedad de la información que difunda la publicidad y promoción directa o indirecta de juegos o de sus operadores, deberá constatar que quien solicite la inserción de los anuncios o reclamos publicitarios dispone del correspondiente título habilitante expedido por la Comisión Nacional del Juego y que éste le autoriza para la realización de la publicidad solicitada, absteniéndose de su práctica si careciera de aquél. La Comisión Nacional del Juego, a través de su página web, mantendrá actualizada y accesible la información sobre los operadores habilitados.

4. La Comisión Nacional del Juego en el ejercicio de la potestad administrativa de requerir el cese de la publicidad de las actividades de juego, se dirigirá a la entidad, agencia de publicidad, prestador de servicios de comunicación audiovisual o electrónica, medio de comunicación o servicio de la sociedad de la información correspondiente, indicándole motivadamente la infracción de la normativa aplicable.

La entidad, agencia de publicidad, prestador de servicios de comunicación audiovisual o electrónica, medio de comunicación o servicio de la sociedad de la información deberá, en los dos días naturales siguientes a su recepción, comunicar el cumplimiento del requerimiento. En caso de que el mensaje publicitario cuente con un informe de consulta previa positivo emitido por un sistema de autorregulación publicitaria con el que la Comisión Nacional del Juego tenga un convenio de colaboración de los previstos en el apartado 5 del artículo 24 de esta Ley, se entenderá que se actuó de buena fe si se hubiese sujetado a dicho informe de consulta previa positivo, para el supuesto de actuación administrativa realizada en el marco de un expediente sancionador.

Artículo 8. La protección de los consumidores y políticas de juego responsable.

1. 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 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 puede producir.

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 lo que se refiere a la protección de los consumidores:

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.

2. Los operadores no podrán conceder préstamos ni cualquier otra modalidad de crédito o asistencia financiera a los participantes.

TÍTULO III
Títulos habilitantes

Artículo 9. Sometimiento de la actividad del juego a la previa obtención de título habilitante.

1. El ejercicio de las actividades no reservadas que son objeto de esta Ley queda sometido a la previa obtención del correspondiente título habilitante, en los términos previstos en los artículos siguientes. De conformidad con esta Ley son títulos habilitantes las licencias y autorizaciones de actividades de juego.

Las Comunidades Autónomas emitirán informe preceptivo sobre las solicitudes de títulos habilitantes formuladas ante la Comisión Nacional del Juego que puedan afectar a su territorio. A estos efectos, se considerará que las actividades de juego afectan a una Comunidad Autónoma, cuando los operadores de juego tengan en la misma su residencia, domicilio social o, en caso de no coincidir con éstos, el lugar en que esté efectivamente centralizada la gestión administrativa y la dirección de sus negocios.

La instalación o apertura de locales presenciales abiertos al público o de equipos que permitan la participación en los juegos exigirá, en todo caso, autorización administrativa de la Comunidad Autónoma cuya legislación así lo requiera. Estas autorizaciones se regirán por la legislación autonómica de juego correspondiente.

La Comisión Nacional del Juego comunicará a los órganos autonómicos competentes el otorgamiento de los títulos habilitantes de juego que afecten a su territorio. El mismo procedimiento se seguirá en caso de modificación, transmisión, revocación y extinción de los títulos habilitantes, así como en los supuestos de sanción de las actividades sujetas a los mismos.

2. Toda actividad incluida en el ámbito de esta Ley que se realice sin el preceptivo título habilitante o incumpliendo las condiciones y requisitos establecidos en el mismo, tendrá la consideración legal de prohibida, quedando sujetos quienes la promuevan o realicen a las sanciones previstas en el Título VI de esta Ley.

3. Los títulos habilitantes exigibles para el ejercicio de las actividades de juego sometidas a esta Ley no podrán ser objeto de cesión o de explotación por terceras personas. Únicamente podrá llevarse a cabo la transmisión del título, previa autorización de la Comisión Nacional del Juego, en los casos de fusión, escisión o aportación de rama de actividad, motivados por una reestructuración empresarial.

4. Los títulos habilitantes otorgados por otros Estados no serán válidos en España. Los operadores reconocidos por otros Estados integrantes del Espacio Económico Europeo, deberán cumplir con los requisitos y con la tramitación establecida por la legislación vigente. Reglamentariamente se establecerá el procedimiento por el que la Comisión Nacional del Juego podrá convalidar aquella documentación ya presentada por un operador autorizado en el Espacio Económico Europeo, eximiendo de su nueva presentación en España.

5. Las licencias y autorizaciones reguladas en esta Ley se extinguirán en los siguientes supuestos:

a) Por renuncia expresa del interesado manifestada por escrito.

b) Por el transcurso de su período de vigencia sin que se solicite o conceda su renovación, cuando dicha renovación se hubiera previsto en las bases de la convocatoria del procedimiento correspondiente.

c) Por resolución de la Comisión Nacional del Juego, en la que expresamente se constate la concurrencia de alguna de las causas de resolución siguientes:

1.º La pérdida de todas o alguna de las condiciones que determinaron su otorgamiento.

2.º La muerte o incapacidad sobrevenida del titular de la autorización, cuando sea persona física, la disolución o extinción de la sociedad titular de la licencia o autorización, así como el cese definitivo de la actividad objeto de dichos títulos habilitantes o la falta de su ejercicio durante al menos un año, en los supuestos de licencia.

3.º La declaración de concurso o la declaración de insolvencia en cualquier otro procedimiento.

4.º La imposición como sanción en el correspondiente procedimiento sancionador.

5.º El incumplimiento de las condiciones esenciales de la autorización o licencia.

6.º La cesión o transmisión del título habilitante a través de fusión, escisión o aportación de rama de actividad, sin la previa autorización.

7.º La obtención del título habilitante con falsedad o alteración de las condiciones que determinaron su otorgamiento, previa audiencia del interesado, cuando ello proceda.

6. La obtención del título habilitante al que se refiere el apartado 1 de este artículo estará condicionada a que el operador se encuentre al corriente de pago de las obligaciones fiscales correspondientes.

Artículo 10. Licencias generales.

1. Los interesados en desarrollar actividades de juego no ocasional deberán obtener, con carácter previo al desarrollo de cualquier tipo de juego, una licencia de carácter general por cada modalidad de juego definida en el artículo 3, letras c), d), e) y f), en función del tipo de juego que pretendan comercializar.

El otorgamiento de las licencias generales para la explotación y comercialización de juegos se realizará por la Comisión Nacional del Juego, previa la oportuna convocatoria de un procedimiento que se ajustará a los principios de publicidad, concurrencia, igualdad, transparencia, objetivi-

dad y no discriminación, y que se regirá por el pliego de bases que, a propuesta de la Comisión Nacional del Juego, sea aprobado por el titular del Ministerio de Economía y Hacienda y que se publicará en el Boletín Oficial del Estado.

La convocatoria de los procedimientos de otorgamiento de licencias generales para la explotación y comercialización de juegos será promovida, de oficio o a instancia de cualquier interesado, por la Comisión Nacional del Juego. La promoción de la convocatoria a instancia de interesado se practicará en el plazo de seis meses contados desde la recepción de la solicitud salvo que la Comisión Nacional del Juego estimare motivadamente que existen razones de salvaguarda del interés público, de protección de menores o de prevención de fenómenos de adicción al juego que justifiquen que no se proceda a la convocatoria solicitada.

Los interesados podrán solicitar la convocatoria de un nuevo procedimiento de otorgamiento de licencias generales para la explotación y comercialización de determinados juegos, transcurridos al menos 18 meses contados desde la fecha de la anterior convocatoria en relación con la misma modalidad de juego.

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 y sobre la base del procedimiento instruido a tal efecto en el que se dará audiencia a los posibles interesados, se considere necesario dimensionar la oferta del juego objeto de la convocatoria y limitar el número de operadores. La limitación del número de operadores se fundará exclusivamente en razones de protección del interés público, de protección de menores y de prevención de fenómenos de adicción al juego.

En las bases de la convocatoria se podrán incluir como criterios que habrán de ser tenidos en cuenta en el otorgamiento, la experiencia de los concurrentes licitadores, su solvencia y los medios con los que cuenten para la explotación de la licencia.

2. El pliego de bases del procedimiento al que se refiere el apartado anterior establecerá el capital social mínimo, total y desembolsado, necesario para la participación en la licitación. Junto con la solicitud para participar en la convocatoria, el solicitante deberá presentar un plan operativo que tenga en cuenta los principios del juego responsable, la formación de empleados, los canales de distribución, el diseño de juegos y los demás aspectos de su actividad que reglamentariamente se establezcan.

3. La resolución de otorgamiento de licencia general recogerá el contenido que se determine reglamentariamente y, en todo caso, el siguiente:

a) Denominación, duración, domicilio y capital social, y en su caso, el porcentaje de participación del capital no comunitario.

b) Relación de miembros del consejo de administración, directivos, gerentes o apoderados si los hubiere.

c) Naturaleza, modalidades y tipos de actividad sometidas a licencia, así como los acontecimientos sobre cuyos resultados se realicen aquellos.

d) Ámbito territorial en el que vaya

a desarrollarse la actividad sometida a licencia.

e) Condiciones de los premios a otorgar por juego o apuesta y cuantía de los mismos que en ningún caso podrá superar el porcentaje que al efecto se establezca en el pliego de bases de la convocatoria.

f) Relación de los sistemas, equipos, aplicaciones e instrumentos técnicos que serán empleados para la explotación de la actividad.

g) Autorización para la realización de la actividad publicitaria, de patrocinio o promoción.

h) Mecanismos de prevención para evitar el fraude y sistemas de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo a los que se refiere la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención de blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo.

i) Plazo de vigencia, posibilidad de prórroga y causas de extinción de la licencia.

j) Los sistemas, procedimientos o mecanismos establecidos, de acuerdo con la naturaleza del juego, para evitar el acceso por parte de las personas incursas en alguna de las prohibiciones subjetivas establecidas en el artículo 6 de esta Ley y especialmente los dirigidos a garantizar que se ha comprobado la edad de los participantes.

4. Los licenciatarios tendrán los siguientes derechos y obligaciones:

a) Desarrollar la actividad de juego en el ámbito estatal, con los derechos y obligaciones reconocidos en el pliego de bases y en la resolución de otorgamiento.

b) Obtener la licencia singular de explotación para cada modalidad y tipo de juego, siempre que reúnan los requisitos establecidos.

c) Satisfacer las tasas que se establezcan derivadas de la actividad de regulación del juego.

d) Implantar un sitio web específico con nombre de dominio bajo «.es» para el desarrollo y la comercialización a través de Internet de actividades de juego en el ámbito de aplicación de esta Ley.

e) Redireccionar hacia el sitio web específico con nombre de dominio bajo «.es» todas las conexiones que se realicen desde ubicaciones situadas en territorio español, o que hagan uso de cuentas de usuario españolas, a sitios web bajo dominio distinto al «.es», que sean propiedad o estén controlados por el operador de juego, su matriz o sus filiales.

5. Los operadores habilitados para realizar actividades de juego deberán asumir como compromisos, por lo que se refiere a la gestión responsable del juego:

a) Asegurar el cumplimiento de las leyes y reglamentaciones vigentes, especialmente, las obligaciones establecidas en la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo.

b) Asegurar la integridad y seguridad de los juegos, garantizando la participación, transparencia de los sorteos y eventos, del cálculo y del pago de premios y el uso profesional diligente de los fondos, en su más amplio sentido.

c) Canalizar adecuadamente la demanda de participación.

d) Reducir cualquier riesgo de daño potencial a la sociedad, ello incluye la lucha contra el juego ilegal y las actividades delictivas asociadas.

e) Colaborar activamente de acuerdo con la normativa vigente, con las autoridades encargadas de la prevención del blanqueo de capitales.

Se entenderá por Gestión responsable del juego el conjunto de principios y prácticas a adoptar con objeto de proteger el orden público garantizando la integridad del juego, optimizando simultáneamente los beneficios para la Sociedad.

La Comisión Nacional del Juego verificará el cumplimiento por los operadores de sus compromisos sin perjuicio de las competencias de supervisión del Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias en materia de prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo establecidas por el artículo 45.4 f) de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo.

6. Las licencias generales tendrán una duración de 10 años y serán prorrogables por un período de idéntica duración.

En aquellos casos en los que, de conformidad con lo establecido en el apartado uno de este artículo, se hubiera limitado el número de operadores de un determinado juego, la prórroga de la licencia general no tendrá lugar y deberá procederse a su otorgamiento mediante el procedimiento convocado a estos efectos cuando concurran los siguientes requisitos:

a) Que exista un tercero o terceros interesados en la obtención de la licencia.

b) Que lo haya solicitado con un plazo de antelación de al menos 24 meses respecto de la fecha de vencimiento.

c) Que el solicitante o solicitantes acrediten el cumplimiento de los requisitos que fueron tenidos en cuenta para la obtención de la licencia por parte del titular o titulares.

Artículo 11. Licencias singulares.

1. La explotación de cada uno de los tipos de juego incluidos en el ámbito de cada licencia general requerirá el otorgamiento de una licencia singular de explotación.

2. El otorgamiento de las licencias singulares y su prórroga estará sujeta a los requisitos y condiciones que determine la Comisión Nacional del Juego en el marco de la regulación de cada una de las modalidades de juego.

3. Los operadores habilitados con la licencia general podrán solicitar licencias singulares. Sólo podrá solicitarse la licencia singular de aquella actividad de juego de la que haya sido publicada, con carácter previo, su regulación. En el caso de no hallarse regulada, el operador de juego podrá solicitar su regulación al órgano competente que podrá, en su caso, desestimar motivadamente dicha solicitud.

4. Reglamentariamente se desarrollará el procedimiento de obtención de licencias singulares. Los requisitos que se establezcan en el marco del procedimiento para la obtención de licencias singulares respetarán los principios de transparencia, objetividad y

no discriminación, y serán proporcionales a los fines de protección de la salud pública, los menores y personas dependientes y a los de la prevención del fraude y del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo.

5. Las licencias singulares tendrán una duración mínima de un año y máxima de cinco y serán prorrogables por períodos sucesivos de idéntica duración. La regulación de cada uno de los tipos de juego determinará la duración de las correspondientes licencias singulares y las condiciones y requisitos que hubieren de cumplirse para su prórroga.

6. La pérdida de la licencia general conllevará la pérdida de las licencias singulares vinculadas a la misma.

Artículo 12. Autorizaciones para la celebración de juegos de carácter ocasional.

1. La celebración de cualesquiera actividades de juego objeto de esta Ley que tenga carácter ocasional o esporádico queda sometida a autorización previa, conforme al procedimiento que se determine reglamentariamente.

2. El otorgamiento de autorizaciones para la celebración de juegos de carácter ocasional le corresponde a la Comisión Nacional del Juego que podrá establecer la limitación en la cuantía de los premios.

3. Las personas o entidades que soliciten la autorización deberán satisfacer las tasas correspondientes.

4. Transcurrido un mes desde la solicitud de autorización sin que se haya notificado su otorgamiento, se entenderá desestimada por silencio.

TÍTULO IV
Control de la actividad

CAPÍTULO PRIMERO
Operadores

Artículo 13. Los operadores.

1. La organización y explotación de las actividades objeto de esta Ley podrá ser, según cada caso, efectuada 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.

Únicamente podrán participar en el procedimiento concurrencial de licencias generales para la explotación y comercialización de juegos que no tengan carácter ocasional, las personas jurídicas con forma de sociedad anónima que tengan como único objeto social la organización, comercialización y explotación de juegos, constituyéndose, a dicho efecto, como operadores de juegos o apuestas.

Las empresas que soliciten la explotación u organización de los juegos previstos en esta Ley deberán acreditar solvencia técnica, económica y financiera, en los términos que reglamentariamente se establezcan.

La participación directa o indirecta del capital no comunitario tendrá como límite lo establecido en la legislación vigente sobre inversiones extranjeras en España.

2. No podrán ser titulares de las licencias y autorizaciones previstas en el Título III de esta Ley, las personas físicas o jurídicas en quienes concurra

alguna de las siguientes circunstancias:

a) Haber sido condenadas mediante sentencia firme dentro de los cuatro años anteriores a la fecha de la solicitud del título habilitante, por delito contra la salud pública, de falsedad, de asociación ilícita, de contrabando, contra el patrimonio y contra el orden socioeconómico, contra la Administración Pública o contra la Hacienda Pública y la Seguridad Social, así como por cualquier infracción penal derivada de la gestión o explotación de juegos para los que no hubieran sido habilitados.

b) Haber solicitado la declaración de concurso voluntario, haber sido declaradas insolventes en cualquier procedimiento, hallarse declaradas en concurso, salvo que en éste haya adquirido eficacia un convenio, estar sujetas a intervención judicial o haber sido inhabilitadas conforme a la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, sin que haya concluido el período de inhabilitación fijado en la sentencia de calificación del concurso.

c) Haber sido sancionada la persona física, la persona jurídica o sus socios, directivos o administradores, mediante resolución administrativa firme por dos o más infracciones muy graves en los últimos cuatro años, por incumplimiento de la normativa de juego del Estado o de las Comunidades Autónomas.

d) Haber dado lugar la persona física o la persona jurídica, por causa de la que hubiesen sido declarados culpables, a la resolución firme de cualquier contrato celebrado con la Administración General del Estado.

e) Estar incursa la persona física, los administradores de las sociedades mercantiles o aquellos que ostenten la representación legal de otras personas jurídicas, en alguno de los supuestos de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, o tratarse de cualquiera de los cargos electivos regulados en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, en los términos establecidos en la misma o en la normativa autonómica que regule estas materias.

f) No hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias o frente a la Seguridad Social impuestas por las disposiciones vigentes.

g) No hallarse al corriente de pago de obligaciones por reintegro de subvenciones.

h) Haber sido sancionada la persona física o la persona jurídica mediante resolución firme, con la pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones según la Ley 38/2003, de 17 noviembre, General de Subvenciones o la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

i) Haber sido sancionada la persona física o jurídica mediante resolución definitiva por infracciones muy graves recogidas en la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención de blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo.

j) Las entidades participantes u organizadoras de eventos deportivos u

otro cualquier acontecimiento sobre el que se realicen las apuestas.

Estas prohibiciones alcanzan a las personas jurídicas cuyos administradores o representantes, vigente su cargo o representación, se encuentren en dicha situación por actuaciones realizadas en nombre o en beneficio de dichas personas jurídicas, o en las que concurran las condiciones, cualidades o relaciones que requiera la correspondiente figura del tipo para ser sujeto activo del mismo.

Las prohibiciones de obtención del título habilitante afectarán también a aquellas empresas de las que, por razón de las personas que las rigen o de otras circunstancias, pueda presumirse que son continuación o que derivan, por transformación, fusión o sucesión, de otras empresas en las que hubiesen concurrido aquéllas.

Reglamentariamente se determinará el modo de apreciación y alcance de las prohibiciones, así como la justificación por parte de las personas o entidades de no estar incursos en las prohibiciones.

3. Las personas jurídicas que pretendan organizar, explotar y desarrollar las actividades de juego objeto de esta Ley solicitando una licencia general, deberán solicitar su inscripción provisional en el Registro General de Licencias de Juego, en los términos que reglamentariamente se establezcan.

Artículo 14. Garantías exigibles a los operadores.

1. Los operadores que obtengan una licencia general deberán constituir una garantía en los términos, modalidades y las cuantías que reglamentariamente se establezcan.

2. La garantía a la que se refiere el apartado anterior quedará afecta al cumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley y especialmente al abono de los premios, a las responsabilidades derivadas del régimen sancionador y al pago de las tasas devengadas en materia de juego cuando, transcurrido el período que reglamentariamente se establezca, no se hubieran hecho efectivas. Una vez desaparecidas las causas de su constitución y siempre que no se tenga conocimiento de obligaciones o responsabilidades pendientes a las que estuviera afecta, se procederá a su devolución, a petición del interesado, previa la liquidación oportuna cuando proceda.

3. Podrán establecerse garantías adicionales ligadas a la concesión de licencias singulares que serán determinadas por la Comisión Nacional del Juego para cada tipo de juego en las condiciones y con los límites establecidos en las Órdenes Ministeriales que establezcan la normativa básica de los juegos, quedando afectas al cumplimiento de las específicas obligaciones de abono de los premios y el cumplimiento de cualquier otra obligación del operador.

4. Las garantías deberán mantenerse actualizadas. Si en el plazo de un mes a contar desde la fecha del requerimiento no se llevase a cabo la actualización, el interesado podrá incurrir en causa de revocación del título habilitante.

CAPÍTULO II
Participantes

Artículo 15. Derechos y obligaciones de los participantes en los juegos.

1. Los participantes en los juegos tienen los siguientes derechos:

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.

2. Los participantes en los juegos tienen las siguientes 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 que se aprueben de conformidad con el artículo 5 de esta Ley.

c) No alterar el normal desarrollo de los juegos.

3. 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.

4. Los operadores habilitados establecerán los procedimientos adecuados para mantener la privacidad de los datos de los usuarios de conformidad con la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y su normativa 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, de conformidad con lo establecido en el artículo 5 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, 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 impuesto por dicha normativa.

CAPÍTULO III
Homologación de los sistemas técnicos de juego

Artículo 16. Homologación de los sistemas técnicos de juego.

1. Las entidades que lleven a cabo la organización, explotación y desarrollo de juegos regulados en esta Ley dispondrán del material software, equipos, sistemas, terminales e instrumentos en general necesarios para el desarrollo de estas actividades, debidamente homologados.

2. La homologación de los sistemas técnicos de juego, así como el establecimiento de las especificaciones necesarias para su funcionamiento, corresponde a la Comisión Nacional del Juego, que aprobará en el 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 incluyendo, en su caso, las homologaciones de material de juego. La Comisión Nacional del Juego velará para que el establecimiento de las especificaciones, así como los procedimientos de certificación y homologación de material de juego, no introduzcan obstáculos que pudieren distorsionar injustificadamente la competencia en el mercado.

3. Las homologaciones y certificaciones validadas por los órganos competentes de las Comunidades Autónomas para la concesión de títulos habilitantes de ámbito autonómico, podrán tener efectos en los procedimientos regulados en esta Ley en los términos que reglamentariamente se establezcan.

4. En los procedimientos de homologación de los sistemas técnicos de juego que puedan afectar de manera relevante al tratamiento de datos de carácter personal por parte de los operadores, la Comisión Nacional del Juego solicitará informe a la Agencia Española de Protección de Datos.

Artículo 17. Requisitos de los sistemas técnicos.

1. El sistema técnico para la organización, explotación y desarrollo de los juegos por medios electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos, con independencia de lo previsto en el artículo 24 de esta Ley a efectos de la inspección y control, quedará confor-

mado por la Unidad Central de Juegos y el conjunto de sistemas e instrumentos técnicos o telemáticos que posibiliten la organización, comercialización y celebración de juegos por estos medios.

2. El sistema técnico, que reunirá las condiciones que se establezcan por la Comisión Nacional del Juego, deberá disponer de los mecanismos de autenticación suficientes para garantizar, entre otros:

a) La confidencialidad e integridad en las comunicaciones.

b) La identidad de los participantes, en el supuesto de los juegos desarrollados a través de medios telemáticos e interactivos, así como la comprobación, en los términos que reglamentariamente se establezcan, de que no se encuentran inscritos en el Registro previsto en el artículo 22.1.b) de esta Ley.

c) La autenticidad y cómputo de las apuestas.

d) El control de su correcto funcionamiento.

e) El cumplimiento de las prohibiciones subjetivas reguladas en el artículo 6 de esta Ley.

f) El acceso a los componentes del sistema informático exclusivamente del personal autorizado o de la propia Comisión Nacional del Juego, en las condiciones que ésta pudiera establecer.

Artículo 18. Unidad Central de Juegos.

1. Los operadores habilitados para la organización, explotación y desarrollo de los juegos de carácter permanente objeto de esta Ley, deberán disponer de una Unidad Central de Juegos que cumplirá las especificaciones que, a dicho efecto, establezca la Comisión Nacional del Juego, y que permitirá:

a) Registrar todas las actuaciones u operaciones realizadas desde los equipos y usuarios conectados a la misma.

b) Garantizar el correcto funcionamiento de las actividades de juego.

c) Comprobar en todo momento, si así fuera necesario, las operaciones realizadas, los participantes en las mismas y sus resultados, si la naturaleza del juego así lo permite, así como reconstruir de manera fiable todas las actuaciones u operaciones realizadas a través de ella.

2. Los operadores deberán asegurar la existencia de las copias de seguridad necesarias y la aplicación de las medidas técnicas y los planes de contingencia que permitan garantizar la recuperación de datos ante cualquier clase de incidencia.

3. Los operadores deberán disponer de una réplica de su Unidad Central de Juegos, que permitirá el normal desarrollo de la actividad de los juegos, con todas las garantías, en los supuestos en que la Unidad Principal se hallare fuera de servicio.

4. Tanto la Unidad Central de Juegos como su réplica, incorporarán conexiones informáticas seguras y compatibles con los sistemas de la Comisión Nacional del Juego, que permitan a ésta realizar un control y seguimiento, en tiempo real si así se requiriera, de la actividad de juego llevada a cabo, de los premios otorgados y de la identidad de las personas que participan y son premiadas en los mismos, y en su caso, de la devolución de

premios que eventualmente se produzca con motivo de la anulación de los juegos, todo ello sin perjuicio de la posibilidad de realizar inspecciones presenciales. La Unidad Central deberá poder ser monitorizada desde territorio español por la Comisión Nacional del Juego, con independencia de su ubicación. La Comisión Nacional del Juego podrá requerir que unidades secundarias de los sistemas del operador se ubiquen en España con la finalidad de verificación y control de la información.

TÍTULO V
La Administración del Juego

CAPÍTULO PRIMERO
El Ministerio de Economía y Hacienda

Artículo 19. Competencias del Ministerio de Economía y Hacienda.

Corresponderán al titular del Ministerio de Economía y Hacienda las siguientes competencias:

1. Establecer la reglamentación básica de cada juego y en el caso de juegos esporádicos, las bases generales para su práctica o desarrollo, con base en los criterios fijados por el Consejo de Políticas del Juego.

2. Aprobar los pliegos de bases de los procedimientos concurrenciales a los que se refiere el artículo 10.1 de esta Ley, de acuerdo con el marco establecido en el reglamento de licencias y su normativa de desarrollo.

3. Elaborar y modificar las normas en materia de juego que se consideren necesarias para el cumplimiento de las finalidades de esta Ley.

4. Autorizar la comercialización de loterías e imponer las sanciones correspondientes a las infracciones calificadas como muy graves, de conformidad con lo dispuesto respectivamente en los artículos 4.2 y 42.3 de esta Ley.

5. Proponer el nombramiento del Presidente y de los consejeros de la Comisión Nacional del Juego.

6. Instruir el expediente de cese de los miembros de la Comisión Nacional del Juego al que se refiere el artículo 29. f) de esta Ley.

7. Cuantas otras se establezcan en esta Ley.

CAPÍTULO II
La Comisión Nacional del Juego

Artículo 20. Objeto y naturaleza jurídica.

1. Se crea la Comisión Nacional del Juego que tendrá por objeto velar por el adecuado funcionamiento del sector del juego y garantizar la efectiva disponibilidad y prestación de servicios competitivos en beneficio de los usuarios. Su finalidad es autorizar, supervisar, controlar y, en su caso, sancionar, el desarrollo, explotación y comercialización de los juegos y demás actividades previstas en el ámbito de aplicación de esta Ley.

Como principio rector, deberá velar por la integridad, seguridad, fiabilidad y transparencia de las operaciones de juego, así como por el cumplimiento de la normativa vigente y de las condiciones establecidas para la explotación de las actividades de juego.

Asimismo, canalizará la demanda dimensionando la oferta de actividades de juego, evitando la explotación

de las actividades de juego con fines fraudulentos y estableciendo el marco apropiado para proteger a los menores desarrollando o impulsando las actuaciones, programas y actividades específicas para prevenir el desarrollo de fenómenos de dependencia.

2. La Comisión Nacional del Juego se configura como un Organismo Regulador, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, de los previstos en la Disposición adicional décima de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

3. La Comisión Nacional del Juego es un organismo funcionalmente independiente de la Administración General del Estado, si bien se encuentra adscrita al Ministerio de Economía y Hacienda a través de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, que asume el ejercicio de las funciones de coordinación entre la Comisión y el Ministerio.

4. Mediante Real Decreto acordado en Consejo de Ministros, se aprobará el Estatuto de la Comisión Nacional del Juego, en el que se establecerá su organización, estructura, funcionamiento, así como cualesquiera otros aspectos que fueran precisos para el cumplimiento de sus funciones y que en todo caso, deberá tener el siguiente contenido:

a) Las funciones a desarrollar y, en su caso, las facultades decisorias correspondientes a las competencias que asume de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos, y cualesquiera otras que se le atribuyan.

b) La determinación de la sede, estructura orgánica y régimen de funcionamiento.

c) Los medios personales, materiales, económico-financieros y patrimoniales que se adscriben a la Comisión Nacional del Juego.

d) La forma de participación de las Comunidades Autónomas o de otras Administraciones Públicas en la Comisión Nacional del Juego.

5. En el ejercicio de sus funciones públicas, y en defecto de lo dispuesto en esta Ley y en las normas que la completen o desarrollen, la Comisión Nacional del Juego actuará con arreglo a lo establecido en su legislación específica y supletoriamente por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y por la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

Artículo 21. Funciones.

Son funciones de la Comisión Nacional del Juego, las siguientes:

1. Desarrollar la regulación básica de los juegos y las bases generales de los juegos esporádicos cuando así se determine en la Orden Ministerial que las apruebe.

2. Proponer al titular del Ministerio de Economía y Hacienda los pliegos de bases de los procedimientos a los que se refiere el artículo 10.1 de esta Ley y conceder los títulos habilitantes necesarios para la práctica de las actividades reguladas objeto de esta Ley.

3. Informar, con carácter precep-

tivo, la autorización de las actividades de lotería sujetas a reserva.

4. Dictar instrucciones de carácter general a los operadores de juego.

5. Establecer los requisitos técnicos y funcionales necesarios de los juegos, los estándares de operaciones tecnológicas y certificaciones de calidad, y los procesos, procedimientos, planes de recuperación de desastres, planes de continuidad del negocio y seguridad de la información, de acuerdo con las previsiones contenidas en los reglamentos correspondientes y los criterios fijados por el Consejo de Políticas del Juego.

6. Homologar el software y los sistemas técnicos, informáticos o telemáticos precisos para la realización de los juegos, así como los estándares de los mismos, incluyendo los mecanismos o sistemas que permitan la identificación de los participantes en los juegos. En el ejercicio de esta función, la Comisión Nacional del Juego velará por evitar cualquier obstáculo injustificado a la competencia en el mercado.

7. Vigilar, controlar, inspeccionar y, en su caso, sancionar las actividades relacionadas con los juegos, en especial las relativas a las actividades de juego reservadas a determinados operadores en virtud de esta Ley, sin perjuicio de las facultades atribuidas a las autoridades de defensa de la competencia.

8. Perseguir el juego no autorizado, ya se realice en el ámbito del Estado español, ya desde fuera de España y que se dirija al territorio del Estado, pudiendo requerir a cualquier proveedor de servicios de pago, entidades de prestación de servicios de comunicación audiovisual, servicios de la sociedad de la información o de comunicaciones electrónicas, información relativa a las operaciones realizadas por los distintos operadores o por organizadores que carezcan de título habilitante o el cese de los servicios que estuvieran prestando.

9. Asegurar que los intereses de los participantes y de los grupos vulnerables sean protegidos, así como el cumplimiento de las leyes, reglamentaciones y principios que los regulan, para defender el orden público y evitar el juego no autorizado.

10. Establecer los cauces apropiados para proporcionar al participante una información precisa y adecuada sobre las actividades de juego y procedimientos eficaces de reclamación.

11. Resolver las reclamaciones que puedan ser presentadas por los participantes contra los operadores.

12. Gestionar los registros previstos en esta Ley.

13. Promover y realizar estudios y trabajos de investigación en materia de juego, así como sobre su incidencia o impacto en la sociedad.

14. Colaborar en el cumplimiento de la legislación de prevención de blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo y vigilar el cumplimiento de la misma, sin perjuicio de las competencias de otros órganos administrativos en relación con los operadores que realicen actividades de juego sujetas a reserva de actividad por la Ley.

15. Ejercer la función arbitral de conformidad con el artículo 25 de esta Ley.

16. Gestionar y recaudar la tasa por la gestión administrativa del juego.

17. Cualquier otra competencia de carácter público y las potestades administrativas que en materia de juegos actualmente ostenta la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos, con la salvedad de las funciones policiales que correspondan a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, sin perjuicio de las facultades atribuidas a las autoridades de defensa de la competencia.

18. Cualquier otra función que se le atribuya por el ordenamiento jurídico.

Artículo 22. Los Registros del sector del juego.

1. La Comisión Nacional del Juego constituirá, bajo su dependencia y control, los siguientes Registros de ámbito estatal:

a) 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 concurrenciales de licencias generales, así como las inscripciones de carácter definitivo de las entidades que hayan obtenido una licencia para desarrollar la actividad de juego.

b) El Registro 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 en los casos en que sea necesaria la identificación para la participación en las mismas. 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. Los requisitos de carácter subjetivo preceptivos para la inscripción en este registro serán determinados por la Comisión Nacional del Juego. 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.

c) 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, 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.

2. El tratamiento de los datos de carácter personal en los ficheros y registros a los que se refiere el apartado anterior, para los fines previstos en esta Ley, 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.

El contenido de los registros referidos en el presente artículo no presenta carácter público, quedando limitada la

comunicación de los datos contenidos en los mismos, única y exclusivamente, a las finalidades previstas en esta Ley.

3. Reglamentariamente se establecerá la organización y funcionamiento de los registros del sector del juego. En este marco, la Comisión Nacional del Juego y los órganos competentes de las Comunidades Autónomas podrán acordar, mediante los oportunos convenios de colaboración, la interconexión de sus 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.

Artículo 23. Competencia regulatoria.

1. La Comisión Nacional del Juego podrá dictar aquellas disposiciones que exijan el desarrollo y ejecución de las normas contenidas en esta Ley, en los Reales Decretos aprobados por el Gobierno o en las Órdenes del Ministerio de Economía y Hacienda, siempre que estas disposiciones le habiliten de modo expreso para ello. Estas disposiciones se elaborarán por la propia Comisión Nacional del Juego, previos los informes técnicos y jurídicos oportunos de los servicios competentes de la misma, y la consulta, en su caso, a las Comunidades Autónomas. Tales disposiciones serán aprobadas por el Consejo de la Comisión Nacional del Juego y no surtirán efectos hasta su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» y entrarán en vigor conforme a lo dispuesto en el apartado primero del artículo 2 del Código Civil.

2. Cuando se dicten disposiciones que puedan incidir significativamente en las condiciones de competencia de los operadores de juego, la Comisión Nacional del Juego estará obligada a solicitar informe previo al órgano competente en materia de defensa de la competencia.

3. Las disposiciones o resoluciones que dicte la Comisión Nacional del Juego en el ejercicio de las potestades administrativas que se le confieren en esta Ley pondrán fin a la vía administrativa y podrán ser recurridas potestativamente en reposición de acuerdo con lo establecido en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común o impugnarse directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa de acuerdo con lo dispuesto en la Ley reguladora de dicha jurisdicción.

Artículo 24. Inspección y Control.

1. Al objeto de garantizar lo dispuesto en esta Ley y en las disposiciones que la complementen, corresponderá a la Comisión Nacional del Juego la auditoría, vigilancia, inspección y control de todos los aspectos y estándares administrativos, económicos, procedimentales, técnicos, informáticos, telemáticos y de documentación, relativos al desarrollo de las actividades previstas en esta Ley.

Asimismo, corresponderá a la Comisión Nacional del Juego la investigación y persecución de los juegos ilegales, sin perjuicio de las facultades que correspondan a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad competentes y al Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias en los términos del artículo 45.4 f) de la Ley

10/2010, de 28 de abril, de prevención de blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo. La Comisión Nacional del Juego establecerá los procedimientos necesarios en orden al cumplimiento de las funciones antes citadas.

Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 12.1.A), letra d), de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, colaborarán con la Comisión Nacional del Juego en las funciones de vigilancia e inspección del cumplimiento de la normativa en materia de juego. Si como resultado de la actividad inspectora llevada a cabo por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el ejercicio de las funciones de colaboración con la Comisión Nacional del Juego se comprobara la existencia de indicios de la comisión de una infracción, se levantará la oportuna acta que será enviada a los órganos competentes para iniciar el procedimiento sancionador.

2. Por la Comisión Nacional del Juego se establecerán los procedimientos adicionales para el seguimiento y control de los operadores que realicen actividades de juego sujetas a reserva en virtud de una ley y del cumplimiento de las condiciones que se establezcan a los mismos, en especial, en relación con la protección del orden público y la prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo. En el supuesto de que, en el ejercicio de su labor inspectora, la Comisión Nacional del Juego apreciara posibles infracciones de las obligaciones establecidas en la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención de blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, informará a la Secretaría de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias en los términos del artículo 48.1 de la citada Ley.

3. La Comisión Nacional del Juego podrá efectuar un control sobre la cuenta de usuario del participante en las actividades de juego objeto de esta Ley, así como de los operadores o proveedores de servicios de juego. La Comisión Nacional del Juego tendrá acceso a los datos de carácter personal recogidos en la cuenta de usuario de los participantes, respetando en todo momento lo dispuesto por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos y su normativa de desarrollo.

Las Administraciones Públicas darán acceso a la Comisión Nacional del Juego a sus bases de datos con la finalidad de comprobar la identidad del participante y, especialmente, su condición de mayor de edad.

4. Los operadores habilitados, sus representantes legales y el personal que en su caso se encuentre al frente de las actividades en el momento de la inspección, tendrán la obligación de facilitar a los inspectores y a su personal auxiliar el acceso a los locales y a sus diversas dependencias, así como el examen de los soportes técnicos e informáticos, libros, registros y documentos que solicite la inspección. El resultado de la inspección se hará constar en acta que tendrá la naturaleza de documento público y hará prueba, salvo que se acredite lo contrario, de los hechos y circunstancias que la motiven.

El acta deberá ser firmada por el

funcionario que la extienda y por la persona o representante de la entidad fiscalizada, quien podrá hacer constar cuantas observaciones estime convenientes. Se entregará copia del acta a la persona o representante de la entidad fiscalizada, dejando constancia, en su caso, de su negativa a firmarla o a estar presente en el desarrollo de la inspección.

En el ejercicio de las funciones de inspección el personal de la Comisión Nacional del Juego tendrá la condición de autoridad. El ejercicio de las facultades de inspección y control podrá ser objeto de convenio con las Comunidades Autónomas respecto de las actividades y de los medios o instrumentos situados en su territorio, con excepción de las de carácter resolutorio.

La Comisión Nacional del Juego colaborará con otros organismos reguladores del Espacio Económico Europeo en la persecución del juego ilegal, mediante la adopción de medidas coordinadas para obtener la cesación en la prestación de servicios ilegales de juego y el intercambio de información.

5. La Comisión Nacional del Juego podrá firmar acuerdos de corregulación que coadyuven al cumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley, en particular en lo referido a la publicidad, en los términos que se determinen reglamentariamente. En la medida en que dichos acuerdos afecten a la publicidad efectuada por los prestadores del servicio de comunicación audiovisual, deberá recabarse informe del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales con carácter previo a la firma de los mismos. Los sistemas de autorregulación se dotarán de órganos independientes de control para asegurar el cumplimiento eficaz de los compromisos asumidos por las empresas adheridas. Sus códigos de conducta podrán incluir, entre otras, medidas individuales o colectivas de autocontrol previo de los contenidos publicitarios y deberán establecer sistemas eficaces de resolución extrajudicial de reclamaciones que cumplan los requisitos establecidos en la normativa comunitaria y, como tales, sean notificados a la Comisión Europea, de conformidad con lo previsto en la Resolución del Consejo de 25 de mayo de 2000 relativo a la red comunitaria de órganos nacionales de solución extrajudicial de litigios en materia de consumo o cualquier disposición equivalente.

Artículo 25. Arbitraje de la Comisión Nacional del Juego.

1. La Comisión Nacional del Juego actuará como órgano arbitral en los conflictos que le sometan los operadores de juegos, en el marco del régimen establecido en la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje, cuyas normas se aplicarán supletoriamente en lo no previsto en esta Ley ni en sus normas de desarrollo.

2. La función arbitral no tendrá carácter público y será gratuita, salvo los gastos generados por la práctica de las pruebas.

3. El procedimiento, que se regulará en el Estatuto de la Comisión Nacional del Juego, se ajustará a los principios de igualdad entre las partes, audiencia y contradicción.

Artículo 26. El Consejo. Nombramiento y

mandato de los miembros del Consejo de la Comisión Nacional del Juego.

1. El Consejo es el órgano colegiado de decisión en relación con las funciones atribuidas a la Comisión Nacional, sin perjuicio de las delegaciones que pueda acordar. Entre sus facultades indelegables se encuentran la aprobación de los presupuestos de la Comisión Nacional del Juego y de su memoria anual y sus planes anuales o plurianuales de actuación en que se definan sus objetivos y sus prioridades, así como las funciones de arbitraje y la potestad de dictar instrucciones de carácter general a los operadores de juego.

2. Serán miembros del Consejo, el Presidente de la Comisión Nacional del Juego, que también lo será del Consejo, y seis consejeros.

3. A las reuniones del Consejo podrá asistir, con voz pero sin voto, el personal directivo, así como el personal no directivo que determine el Presidente, de acuerdo con los criterios generales que a tal efecto acuerde el Consejo.

4. Corresponde a la presidencia del Consejo el ejercicio de las siguientes funciones:

a) Ejercer, en general, las competencias que a los Presidentes de los órganos colegiados administrativos atribuye la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

b) Convocar al Consejo por propia iniciativa o a petición de, al menos, la mitad de los consejeros, y presidirlo.

c) Establecer el criterio de distribución de asuntos entre los consejeros.

5. El Consejo se entenderá válidamente constituido con la asistencia del Presidente y tres consejeros. La asistencia de los consejeros a las reuniones del Consejo es obligatoria, salvo casos debidamente justificados.

6. Los acuerdos se adoptarán por mayoría de votos de los asistentes. En caso de empate decidirá el voto de quien presida.

7. En caso de vacante, ausencia o enfermedad del Presidente, le suplirá el consejero de mayor antigüedad y, a igual antigüedad, el de mayor edad.

8. El Consejo, a propuesta del Presidente, elegirá un Secretario no consejero, que tendrá voz pero no voto, al que corresponderá asesorar al Consejo en derecho, informar sobre la legalidad de los asuntos sometidos a su consideración, así como las funciones propias de la secretaría de los órganos colegiados. El servicio jurídico de la Comisión Nacional del Juego dependerá de la Secretaría del Consejo.

9. El Consejo aprobará el Reglamento de funcionamiento interno de la Comisión Nacional del Juego, en el que se regulará la actuación de sus órganos, la organización del personal, el régimen de transparencia y de reserva de la información y, en particular, el funcionamiento del Consejo, incluyendo su régimen de convocatorias y sesiones, y el procedimiento interno para la elevación de asuntos para su consideración y su adopción. La aprobación del Reglamento requerirá el voto favorable de, al menos, cinco de los miembros del Consejo.

10. El Presidente y los consejeros serán nombrados por el Gobierno, mediante Real Decreto, a propuesta del

titular del Ministerio de Economía y Hacienda, entre personas de reconocido prestigio y competencia profesional, previa comparecencia oportuna de las personas propuestas como Presidente y Consejeros ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados, que versará sobre la capacidad de los candidatos. La comparecencia del Presidente, además, se extenderá a su proyecto de actuación sobre el organismo y sobre el sector regulado.

11. El mandato del Presidente y los consejeros será de seis años sin posibilidad de reelección como miembro del Consejo. La renovación de los consejeros se hará parcialmente para fomentar la estabilidad y continuidad del Consejo.

Artículo 27. El Presidente de la Comisión Nacional del Juego.

Corresponde al Presidente de la Comisión Nacional del Juego:

a) Representar legal e institucionalmente a la Comisión Nacional del Juego.

b) Velar por el adecuado desarrollo de las actuaciones de la Comisión, de acuerdo con el ordenamiento jurídico.

c) Mantener el buen orden y gobierno de la organización de la Comisión.

d) Impulsar la actuación de la Comisión y el cumplimiento de las funciones que tenga encomendadas. En particular, la elaboración de planes anuales o plurianuales de actuación en los que se definan sus objetivos y prioridades.

e) Ejercer funciones de dirección y coordinación en relación con los directivos y el resto del personal de la Comisión Nacional del Juego, de acuerdo con las competencias atribuidas por su legislación específica.

f) Dirigir, coordinar, evaluar y supervisar las distintas unidades de la Comisión.

g) Dar cuenta al titular del Ministerio de Economía y Hacienda de las vacantes que se produzcan en el Consejo de la Comisión Nacional del Juego.

h) Dirigir la ejecución de los presupuestos de la Comisión Nacional del Juego.

i) Dirigir la contratación de la Comisión.

j) Efectuar la rendición de cuentas de la Comisión Nacional del Juego.

k) Cuantas funciones le delegue el Consejo.

Artículo 28. Funciones de los miembros del Consejo.

1. El Presidente y los consejeros de la Comisión Nacional del Juego ejercerán su función con dedicación absoluta.

2. Sin perjuicio de su función como ponentes de los asuntos que les asigne el Presidente, en aplicación de lo previsto en la letra c) del apartado 4 del artículo 26 de esta Ley, los consejeros no podrán asumir individualmente funciones ejecutivas o de dirección de áreas concretas de la Comisión Nacional del Juego, las cuales corresponderán al personal directivo.

3. El Presidente y los consejeros de la Comisión Nacional del Juego estarán sometidos al régimen de incompatibilidad de actividades establecido para los altos cargos de la Administración General del Estado en la Ley 5/

2006, de 10 de abril, de Regulación de los Conflictos de Intereses de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado y en sus disposiciones de desarrollo, así como en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado.

4. Durante los dos años posteriores a su cese, el Presidente y los Consejeros no podrán ejercer actividad profesional privada alguna relacionada con el sector del juego, tanto en empresas del sector como para empresas del sector. En virtud de esta limitación, el Presidente y los Consejeros de la Comisión Nacional del Juego, al cesar en su cargo por renuncia, expiración del término de su mandato o incapacidad permanente para el ejercicio de sus funciones, tendrán derecho a percibir, a partir del mes siguiente a aquel en que se produzca su cese y durante un plazo igual al que hubieran desempeñado el cargo, con el límite máximo de dos años, una compensación económica mensual igual a la doceava parte del ochenta por ciento del total de retribuciones asignadas al cargo respectivo en el presupuesto en vigor durante el plazo indicado.

Artículo 29. Causas de cese en el ejercicio del cargo.

El Presidente y los consejeros de la Comisión Nacional del Juego cesarán en su cargo:

a) Por renuncia.

b) Por expiración del término de su mandato.

c) Por incompatibilidad sobrevenida.

d) Por haber sido condenado por delito doloso.

e) Por incapacidad permanente.

f) Mediante separación acordada por el Gobierno por incumplimiento grave de los deberes de su cargo o el incumplimiento de las obligaciones sobre incompatibilidades, conflictos de interés, y del deber de reserva. La separación será acordada con independencia del régimen sancionador que en su caso pudiera corresponder y se adoptará por iniciativa del Gobierno, previa instrucción de expediente por el titular del Ministerio de Economía y Hacienda.

Artículo 30. Régimen de contratación.

Los contratos que celebre la Comisión Nacional del Juego se ajustarán a lo dispuesto en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público. Asimismo, podrá formalizar convenios o conciertos con cualesquiera entidades públicas o privadas, españolas o extranjeras, estando sometida en este último supuesto a las condiciones que pueda establecer el Ministerio de Economía y Hacienda y pudiendo incorporar a dicho efecto cláusulas de arbitraje a los citados convenios en orden a la resolución de las controversias que pudieren suscitarse.

Artículo 31. Régimen de personal.

1. El personal al servicio de la Comisión Nacional del Juego será funcionario o laboral en los términos establecidos para la Administración General del Estado, de acuerdo con su Estatuto.

2. El personal funcionario se regirá por lo dispuesto en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público y las demás normas aplicables al personal funcionario de la Administración General del Estado. El personal laboral se regirá, además de por la legislación laboral y por las demás normas convencionalmente aplicables, por los preceptos de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público que así lo dispongan.

3. La selección del personal al servicio de la Comisión Nacional del Juego se realizará mediante convocatoria pública, a través de procedimientos que garanticen los principios de igualdad, mérito y capacidad. La selección del personal directivo atenderá a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia.

4. La Comisión Nacional del Juego contará con una relación de puestos de trabajo en la que constarán, en su caso, los puestos que deban ser desempeñados por funcionarios de carrera porque conlleven el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas.

5. La provisión de puestos de trabajo se realizará de conformidad con lo dispuesto en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público y las demás normas aplicables al personal al servicio de la Administración General del Estado.

6. El personal que preste servicio en la Comisión Nacional del Juego estará sujeto a la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del Personal al servicio de las Administraciones Públicas.

Artículo 32. Régimen Presupuestario y de Control.

1. La Comisión Nacional del Juego elaborará anualmente un anteproyecto de presupuesto con la estructura que señale el Ministerio de Economía y Hacienda y lo remitirá a éste para su elevación al acuerdo del Gobierno y posterior remisión a las Cortes Generales, integrado en los Presupuestos Generales del Estado. Las variaciones en el presupuesto serán autorizadas por el titular del Ministerio de Economía y Hacienda, cuando su importe no exceda de un cinco por ciento del mismo, y por el Gobierno, en los demás casos.

2. El régimen de su control económico y financiero se ajustará a las previsiones contenidas en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria para este tipo de entidades.

Artículo 33. Régimen Económico-Financiero y recursos de la Comisión Nacional del Juego.

1. La Comisión Nacional del Juego contará, para el cumplimiento de sus fines, con los siguientes recursos:

a) Las asignaciones que se establezcan anualmente con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

b) Los bienes y derechos que constituyan su patrimonio, así como los productos y rentas del mismo.

c) Los ingresos obtenidos por la liquidación de las tasas previstas en esta Ley.

d) Cualesquiera otros que legalmente puedan serle atribuidos.

2. El patrimonio de la Comisión Nacional del Juego estará sujeto a lo dispuesto en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

CAPÍTULO III
El Consejo de Políticas del Juego

Artículo 34. El Consejo de Políticas del Juego.

1. El Consejo de Políticas del Juego será el órgano de participación y coordinación de las Comunidades Autónomas y el Estado en materia de juego.

2. En el Estatuto de la Comisión Nacional del Juego se establecerán otros procedimientos a través de los cuales se materialice la participación y comunicación con las Comunidades Autónomas a través de la emisión de informes o formulación de propuestas que el Consejo de Políticas del Juego pueda considerar oportunas para una mejor coordinación en el ejercicio de las competencias estatales y autonómicas.

3. El Consejo de Políticas del Juego estará integrado 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. 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.

4. El Consejo de Políticas del Juego elaborará un reglamento de funcionamiento que determinará el régimen de convocatorias y de aprobación de acuerdos del mismo. Este reglamento de funcionamiento del Consejo de Políticas del Juego será aprobado por mayoría absoluta de sus miembros.

5. En particular, 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.

Artículo 35. Competencias.

El Consejo de Políticas del Juego entenderá de las siguientes materias:

a) Normativa básica de los diferentes juegos.

b) Desarrollo de la regulación básica de los juegos y de las bases generales de los juegos esporádicos.

c) Criterios para el otorgamiento de licencias.

d) Definición de los requisitos de los sistemas técnicos de juego y su homologación.

e) Principios para el reconocimiento de las certificaciones y homologaciones de licencias otorgadas por los órganos de las Comunidades Autónomas competentes en materia de juego.

f) Coordinación de la normativa so-

bre las medidas de protección a los menores y personas dependientes.

g) Estudio de medidas a proponer al Estado y las Comunidades Autónomas que permitan avanzar en la equiparación del régimen jurídico aplicable, incluido el ámbito tributario, al juego realizado a través de canales electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos y al juego presencial, así como a las actividades de publicidad y de patrocinio de dichas actividades, promoviendo las consultas a las asociaciones representativas del sector.

h) En general, todo aspecto de las actividades de juego que, dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada del Estado y las Comunidades Autónomas.

TÍTULO VI
Régimen sancionador

Artículo 36. Competencia.

1. La Comisión Nacional del Juego y, en los supuestos a los que se refiere el artículo 42.3 de esta Ley, el titular del Ministerio de Economía y Hacienda, ejercerán la potestad sancionadora respecto de las infracciones administrativas cometidas en materia de juego objeto de esta Ley.

2. En el caso de que la infracción sea realizada por una entidad sujeta a la vigilancia o inspección de un Organismo Regulador distinto a la Comisión Nacional del Juego o cuando por razón de la materia resultare competente otro órgano administrativo, la Comisión Nacional del Juego, a los efectos de la tramitación del correspondiente procedimiento sancionador, dará traslado a aquél de los hechos supuestamente constitutivos de infracción. En todo caso, la Comisión Nacional del Juego será competente para sancionar por la comisión de las infracciones previstas en la letra e) del artículo 40 de esta Ley.

3. En particular, los prestadores de servicios de comunicación audiovisual, de comunicación electrónica y de la sociedad de la información, serán responsables administrativos de la promoción, patrocinio y publicidad de los juegos a los que se refiere la presente Ley cuando quienes los realicen carezcan de título habilitante o cuando se difundan sin disponer de la autorización para publicitarlos o al margen de los límites fijados en la misma o infringiendo las normas vigentes en esta materia. La competencia para instruir los procedimientos y sancionar a los prestadores de servicios de comunicación audiovisual corresponde al Consejo Estatal de Medios Audiovisuales, aplicándose en estos casos el régimen sancionador previsto en la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, salvo la excepción prevista en el apartado anterior, respecto de las infracciones del artículo 40, letra e).

4. Cuando la infracción sea cometida por una entidad intermediaria cuyo ámbito de actuación se limite al territorio de una Comunidad Autónoma o cuando la promoción, patrocinio y publicidad de los juegos a través de medios presenciales se realice en el territorio de una Comunidad Autónoma, será competente para ejercer la potestad sancionadora el órgano autonómico correspondiente.

Artículo 37. Infracciones.

1. Son infracciones administrativas las acciones u omisiones tipificadas en esta Ley y que pueden ser especificadas en los reglamentos que la desarrollen.

2. Las infracciones administrativas en esta materia se clasifican en muy graves, graves y leves.

Artículo 38. Sujetos infractores.

1. Son sujetos infractores las personas físicas o jurídicas que realicen las acciones u omisiones tipificadas como infracciones en esta Ley, les den soporte, publiciten, promocionen u obtengan beneficio de las mismas.

2. Se consideran también sujetos infractores y organizadores de juego a los efectos del presente artículo, exigiéndoseles idéntica responsabilidad, a las personas físicas o jurídicas que obtuvieran un beneficio relevante vinculado directamente al desarrollo de actividades de juego como consecuencia de las acciones u omisiones referidas en el apartado anterior.

Artículo 39. Infracciones muy graves.

Son infracciones muy graves:

a) La organización, celebración o explotación de las actividades incluidas en el ámbito de aplicación de esta Ley careciendo del título habilitante correspondiente.

b) Realizar, promocionar, permitir o consentir, expresa o tácitamente, la organización, celebración o explotación de las actividades objeto de esta Ley en medios o soportes o por canales de distribución no autorizados y, en particular, mediante el empleo de software, sistemas de comunicación, materiales o equipos no autorizados o no homologados.

c) La cesión del título habilitante, así como su transmisión en los supuestos previstos en el artículo 9.3 de esta Ley, sin la previa autorización de la Comisión Nacional del Juego.

d) La obtención de las correspondientes autorizaciones o licencias mediante la aportación de documentos o datos falsos e inciertos.

e) El impago injustificado y reiterado de los premios que correspondieren a los participantes de los juegos.

f) La alteración o manipulación de los sistemas técnicos previamente homologados o de cualquier otro elemento relativo a la obtención de premios en perjuicio de los participantes.

g) La realización de actividades de juego infringiendo la reserva establecida en el artículo 4 de esta Ley.

h) La comisión de dos infracciones graves en el plazo de dos años, con sanción definitiva en vía administrativa.

i) El desarrollo y la comercialización a través de Internet de actividades de juego en el ámbito de aplicación de esta Ley, que no sean realizadas en el sitio web específico bajo «.es» al que se refiere el artículo 10.4.d) de esta Ley.

j) El incumplimiento de la obligación de redireccionamiento referida en el artículo 10.4.e) de esta Ley.

Artículo 40. Infracciones graves.

Son infracciones graves:

a) El incumplimiento de los requisitos y condiciones fijados en el título habilitante y, en particular, de los deberes de control para garantizar la seguridad de los juegos.

b) Permitir el acceso a la actividad

de juego a las personas que lo tienen prohibido, de conformidad con el artículo 6 de esta Ley, siempre que la entidad explotadora de juegos conozca o deba conocer la concurrencia de tales prohibiciones.

c) La concesión de préstamos o cualquier otra modalidad de crédito a los participantes por parte de los operadores.

d) Efectuar la promoción, patrocinio y publicidad de los juegos objeto de esta Ley, o actuaciones de intermediación, cuando quienes lo realicen carezcan de título habilitante o se difundan con infracción de las condiciones y límites fijados en el mismo o infringiendo las normas vigentes en esta materia, cualquiera que sea el medio que se utilice para ello.

e) El incumplimiento de los requerimientos de información o de cese de prestación de servicios dictados por la Comisión Nacional del Juego que se dirijan a los proveedores de servicios de pago, prestadores de servicios de comunicación audiovisual, prestadores de servicios de la sociedad de la información o de comunicaciones electrónicas y medios de comunicación social.

f) La obstrucción, resistencia o excusa a la función de inspección y control así como la ocultación o destrucción de la información, documentos o soportes de la misma.

g) La negativa reiterada de los operadores u organizadores a facilitar la información que le sea requerida por la Comisión Nacional del Juego.

h) La negativa reiterada a atender las reclamaciones o quejas formuladas por los participantes o la Comisión Nacional del Juego.

i) El incumplimiento de las obligaciones de comunicación de aquellas modificaciones efectuadas en la composición, sede, capital y titularidad de las acciones o participaciones de las personas jurídicas habilitadas, en el plazo de tres meses desde que se hubieran realizado.

j) El incumplimiento de los requisitos técnicos de los reglamentos o del pliego de bases relativos al software y a los sistemas de comunicación.

k) La utilización de sistemas técnicos no homologados o no autorizados.

l) La fabricación, comercialización, mantenimiento o distribución de material de juego propiedad de los operadores que desarrollen actividades de juego objeto de reserva en el artículo 4 de esta Ley sin la debida autorización.

m) El impago de los premios que correspondieren a los participantes en los juegos.

n) La comisión de dos infracciones leves en el plazo de dos años, con sanción definitiva en vía administrativa.

Artículo 41. Infracciones leves.

Constituyen infracciones leves:

a) La participación en actividades de juego, contraviniendo las prohibiciones establecidas en el artículo 6.2, letras c), d), e), f), g) y h), de esta Ley.

b) Los incumplimientos de las obligaciones contenidas en esta Ley, cuando no estuvieren expresamente tipificadas como infracciones graves o muy graves.

c) No colaborar con los inspectores o agentes de la autoridad en relación con el desarrollo de las actividades de

juego o lo relacionado con la comprobación del sorteo o evento en cuya virtud se obtengan los premios.

d) 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 Interdicciones de Acceso al Juego.

e) No informar al público sobre el contenido del título habilitante del operador de juego.

Artículo 42. Sanciones administrativas.

1. Las infracciones calificadas como leves serán sancionadas por la Comisión Nacional del Juego con:

a) Apercibimiento por escrito.

b) Multa de hasta cien mil euros.

2. Las infracciones calificadas como graves serán sancionadas por la Comisión Nacional del Juego con las siguientes sanciones:

a) Multa de cien mil a un millón de euros.

b) Suspensión de la actividad en España por un plazo máximo de seis meses.

3. 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 un millón a cincuenta millones de euros. Además de la multa, podrá imponerse la pérdida del título habilitante, la inhabilitación para la realización de las actividades previstas en el artículo 1 de esta Ley por un período 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 de juego.

4. La Comisión Nacional del Juego en aquellos supuestos en los que el infractor careciera de título habilitante o éste le hubiere sido revocado, podrá acordar adicionalmente el comiso y la destrucción de cualquier elemento relativo al desarrollo de la actividad.

5. 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 a las personas interesadas y a terceras personas, y a cualquier otra circunstancia que sea relevante para determinar el grado de antijuridicidad y de culpabilidad presentes en la concreta actuación infractora.

6. Si en razón de las circunstancias concurrentes, se apreciara una cualificada disminución de la culpabilidad del imputado o de la antijuridicidad del hecho, el órgano sancionador establecerá la cuantía de la sanción aplicando la escala relativa a la clase de infracciones que preceda inmediatamente en gravedad a aquella en que se integra la considerada en el caso de que se trate.

Artículo 43. Prescripción.

1. 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.

2. El plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido. En los casos de infrac-

ción continuada, se computará desde el día en que se realizó la última infracción. Dicho plazo se interrumpirá por la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador, reanudándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado durante más de tres meses por causa no imputable al presunto responsable.

3. El plazo de prescripción de las sanciones se computará desde el día siguiente a aquel en que resulte firme la resolución por la que se impone la sanción. Se interrumpirá la prescripción de las sanciones por la iniciación del procedimiento de ejecución, con conocimiento del interesado, volviendo a transcurrir dicho plazo si aquél estuviere paralizado durante más de tres meses por causa no imputable al infractor.

Artículo 44. Procedimiento sancionador.

1. El procedimiento se iniciará de oficio por acuerdo de la Comisión Nacional del Juego, por propia iniciativa, por acta motivada de la Inspección, por petición razonada de otros órganos o por denuncia.

2. El procedimiento sancionador, que se resolverá en el plazo de seis meses a contar desde la fecha del acuerdo de inicio, se ajustará a lo previsto en la presente Ley y su desarrollo reglamentario, siendo de aplicación las disposiciones de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora en la Administración General del Estado.

Artículo 45. Régimen de recursos.

Las resoluciones que dicte la Comisión Nacional del Juego en los expedientes sancionadores pondrán fin a la vía administrativa, y podrán ser recurridas potestativamente en reposición de acuerdo con lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común o impugnarse directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa de acuerdo con lo dispuesto en la ley reguladora de dicha jurisdicción.

Artículo 46. Medidas cautelares.

1. Durante la sustanciación del procedimiento o en el propio acuerdo de inicio, la Comisión Nacional del Juego podrá acordar alguna o algunas de las siguientes medidas provisionales:

a) Suspensión temporal de la actividad objeto del correspondiente título habilitante.

b) Decomiso o precinto, en su caso, si los hubiere, de cualquier bien o documentación relativa al desarrollo de la actividad objeto del correspondiente título habilitante.

2. Mediante acuerdo motivado la Comisión Nacional del Juego podrá, antes de la iniciación del procedimiento sancionador, tomar alguna de las medidas de carácter provisional señaladas en el apartado anterior, de conformidad con lo previsto en los artículos 72.2 y 136 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo

Común y que resulten necesarias para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, el buen fin del procedimiento o las exigencias de los intereses generales y, en general, las demás que pudieren declararse en otros órdenes.

3. Los funcionarios de inspección y control de la Comisión Nacional del Juego, en el momento de levantar el acta correspondiente, debidamente comisionados y autorizados, podrán adoptar las medidas cautelares a que se refiere el apartado anterior, así como proceder al precintado y depósito de cualquiera de los elementos, equipos, bienes y documentación relativos a la actividad objeto de esta Ley. Esta medida cautelar deberá ser confirmada o levantada por el órgano a quien compete la apertura del expediente sancionador, en los términos, plazos y efectos que se establecen en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Artículo 47. Medidas en relación con los prestadores de servicios de intermediación.

1. La Comisión Nacional del Juego en el ejercicio de las competencias establecidas en esta Ley evitará el ejercicio de actividades de juego ilegal realizadas por operadores de juego a través de prestadores de servicios de la sociedad de la información.

2. La Comisión Nacional del Juego podrá adoptar medidas cautelares o definitivas para que se interrumpan las actividades de juego ilegal realizadas por operadores de juegos mediante servicios de la sociedad de la información o para retirar los contenidos que constituyan actividades de juego realizadas sin el título habilitante correspondiente.

3. Si la ejecución de una Resolución por la que se adopte la interrupción de actividades de juego ilegal realizadas por operadores de juegos mediante servicios de la sociedad de la información o la retirada de determinados contenidos o promoción de actividades relacionadas con la actividad del juego ilegal exigiera la colaboración de los prestadores de servicios de intermediación, la Comisión Nacional del Juego podrá ordenar a los citados prestadores que suspendan el servicio de intermediación o retiren los contenidos en los términos previstos en los artículos 8, 11 y concordantes de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico.

4. Las medidas a las que hace referencia este artículo serán objetivas, proporcionadas y no discriminatorias y se adoptarán de forma cautelar o en ejecución de las resoluciones sancionadoras que correspondan.

TÍTULO VII
Régimen Fiscal

Artículo 48. Impuesto sobre actividades de juego.

1. Hecho imponible.

Constituye el hecho imponible la autorización, celebración u organización de los juegos, rifas, concursos, apuestas y actividades de ámbito estatal, reguladas en el apartado 1 del artículo 2, así como las combinaciones aleatorias con fines publicitarios o

promocionales, asimismo, de ámbito estatal, pese a la exclusión del concepto de juego, reguladas en la letra c) del apartado 2 del mismo artículo, sin perjuicio de los regímenes forales de Concierto y Convenio Económico vigentes en los Territorios Históricos del País Vasco y de Navarra, respectivamente y de lo dispuesto en los Tratados o Convenios Internacionales que hayan pasado a formar parte del ordenamiento interno.

2. Supuestos de no sujeción.

No estarán sujetos al impuesto los juegos de lotería de ámbito estatal, con independencia del operador, público o privado, que los organice o celebre.

En todo caso, quedarán sujetos al impuesto cualesquiera otros juegos distintos de la lotería de ámbito estatal que sean organizados o celebrados por los operadores a que se refiere el párrafo anterior.

3. Devengo.

El devengo del impuesto se producirá con la autorización, celebración u organización. Cuando se trate de autorizaciones, celebraciones u organizaciones que se extiendan a períodos temporales, el devengo se producirá el primer día de cada año natural, salvo el año en que se obtenga la autorización, en el que el devengo se producirá en la fecha de su autorización.

4. Sujetos pasivos a título de contribuyentes.

Serán sujetos pasivos a título de contribuyentes, las personas físicas, jurídicas o las entidades recogidas en el apartado 4 del artículo 35 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria que operen, organicen o desarrollen las actividades gravadas por este impuesto.

5. Responsables.

Serán responsables solidarios del pago del impuesto, con carácter general, quienes ofrezcan, por cualquier medio, actividades de juego a personas con residencia fiscal en España, así como quienes obtengan beneficios por el desarrollo del juego, en ambos casos con independencia del territorio desde el que actúe el operador de juego, siempre que no hubieran constatado que los operadores celebran u organizan dichas actividades de juego con los necesarios títulos habilitantes. También serán responsables solidarios, si no constatan la existencia de los mencionados títulos habilitantes, los dueños o empresarios de infraestructuras y los prestadores de servicios de la sociedad de la información cuando debieran razonablemente presumir que dichas infraestructuras o servicios se utilizan o sirven específicamente para la celebración de actividades de juego reguladas en esta Ley.

Para evitar incurrir en la responsabilidad regulada en este apartado, cualquier persona o entidad podrá constatar a través de la página web de la Comisión Nacional del Juego la información necesaria para saber si una actividad cuenta con los títulos habilitantes necesarios para su desarrollo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 7 de esta Ley y demás normativa aplicable.

6. Base imponible.

La base imponible podrá estar constituida, según cada tipo de juego, por:

a) Los ingresos brutos, definidos como el importe total de las cantida-

des que se dediquen a la participación en el juego, así como cualquier otro ingreso que se pueda obtener, directamente derivado de su organización o celebración.

b) Los ingresos netos, definidos como el importe total de las cantidades que se dediquen a la participación en el juego, así como cualquier otro ingreso que puedan obtener, directamente derivado de su organización o celebración, deducidos los premios satisfechos por el operador a los participantes. Cuando se trate de apuestas cruzadas o de juegos en los que los sujetos pasivos no obtengan como ingresos propios los importes jugados, sino que, simplemente, efectúen su traslado a los jugadores que los hubieran ganado, la base imponible se integrará por las comisiones, así como por cualesquiera cantidades por servicios relacionados con las actividades de juego, cualquiera que sea su denominación, pagadas por los jugadores al sujeto pasivo.

En las combinaciones aleatorias con fines publicitarios o promocionales, la base imponible será el importe total del valor de mercado de los premios ofrecidos o ventajas concedidas a los participantes.

En el caso de que el importe sea satisfecho a través de instrumentos de tarificación adicional, se considerará que la cantidad dedicada a la participación en el juego es el importe de la tarifación adicional, excluido el impuesto indirecto correspondiente. Se considerará que la tarifación adicional es el importe de la cantidad dedicada a la participación en el juego, excluido el coste de la llamada determinado de acuerdo al valor de mercado, cuando resulte de aplicación lo previsto en el artículo 16 del Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades, aprobado por el Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de marzo, sin que se consideren a estos efectos los impuestos indirectos que recaigan sobre las operaciones.

7. Tipo de gravamen.

Los tipos aplicables serán:

1.º Apuestas deportivas mutuas: 22 por ciento sobre la base imponible de la letra a) del apartado 6 de este artículo.

2.º Apuestas deportivas de contrapartida: 25 por ciento sobre la base imponible de la letra b) del apartado 6 de este artículo.

3.º Apuestas deportivas cruzadas: 25 por ciento sobre la base imponible de la letra b) del apartado 6 de este artículo.

4.º Apuestas hípicas mutuas: 15 por ciento sobre la base imponible de la letra a) del apartado 6 de este artículo.

5.º Apuestas hípicas de contrapartida: 25 por ciento sobre la base imponible de la letra b) del apartado 6 de este artículo.

6.º Otras apuestas mutuas: 15 por ciento sobre la base imponible de la letra a) del apartado 6 de este artículo.

7.º Otras apuestas de contrapartida: 25 por ciento sobre la base imponible de la letra b) del apartado 6 de este artículo.

8.º Otras apuestas cruzadas: 25 por ciento sobre la base imponible de la letra b) del apartado 6 de este artículo.

9.º Rifas: 20 por ciento sobre la base imponible de la letra a) del apartado 6 de este artículo. Las declaradas de

utilidad pública o benéfica tributarán al 7 por ciento de la misma base imponible.

10.º Concursos: 20 por ciento sobre la base imponible de la letra a) del apartado 6 de este artículo.

11.º Otros Juegos: 25 por ciento sobre la base imponible de la letra b) del apartado 6 de este artículo.

12.º Combinaciones aleatorias con fines publicitarios o promocionales: 10 por ciento sobre la base imponible determinada para las mismas en el apartado 6 de este artículo.

Las Comunidades Autónomas, respecto de las actividades que sean ejercidas por operadores, organizadores o por quienes desarrollen la actividad gravada por este impuesto con residencia fiscal en su territorio, podrán elevar los tipos del impuesto, hasta un máximo del 20 por ciento de los tipos establecidos en este apartado, incremento que se aplicará, exclusivamente, sobre la parte proporcional de la base imponible correspondiente a la participación en el juego de los residentes fiscales en el territorio de la Comunidad Autónoma que eleve los tipos.

8. Liquidación.

En los supuestos de autorización, celebración u organización que alcancen a períodos temporales, los obligados tributarios deberán efectuar la declaración y autoliquidar el impuesto. En particular, cuando se trate de actividades anuales o plurianuales, se deberá efectuar la declaración y autoliquidar el impuesto trimestralmente, en el plazo del mes siguiente al del final de cada trimestre.

En otro caso, el impuesto será objeto de liquidación administrativa. No obstante, en los supuestos de devengo con la celebración u organización de la actividad de que se trate, el obligado tributario deberá poner en conocimiento de la Administración su voluntad de llevarla a efecto, para la práctica de una liquidación provisional en función de los ingresos estimados susceptibles de obtención y que tendrá el carácter de a cuenta de la liquidación definitiva que se practique, una vez acreditado el importe definitivo de los ingresos obtenidos en el plazo de veinte días a partir de la finalización de la actividad. Esa obligación será igualmente exigible cuando no sea posible la liquidación definitiva en los supuestos de autorización.

El titular del Ministerio de Economía y Hacienda determinará, reglamentariamente, el lugar, forma, plazos e impresos para la autoliquidación y el pago de la deuda tributaria, así como los supuestos en que deba realizarse de forma telemática.

9. Gestión.

La gestión, recaudación, liquidación e inspección del impuesto corresponderá a la Agencia Estatal de Administración Tributaria, sin perjuicio de lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas y las leyes en materia de cesión de tributos que, en su caso, se aprueben.

10. Modificación en la Ley de Presupuestos.

La Ley de Presupuestos podrá modificar la base imponible y los tipos de gravamen del impuesto.

11. Distribución de la recaudación.

La recaudación obtenida por el gravamen, correspondiente a los ingresos

por el juego de los residentes en cada Comunidad, de las actividades que se hayan efectuado mediante sistemas de medios electrónicos, informáticos o telemáticos, regulados en el artículo 3.h) de esta Ley se distribuirá a las Comunidades Autónomas, en proporción a las cantidades jugadas por los residentes de cada Comunidad Autónoma.

Corresponderá exclusivamente al Estado lo recaudado por el gravamen sobre las apuestas mutuas deportivo-benéficas y las apuestas mutuas hípicas estatales, incluso si se efectúan mediante medios electrónicos, informáticos o telemáticos.

La recaudación obtenida por las apuestas deportivo-benéficas en el supuesto contemplado en el apartado 7.1 de este artículo, se afecta a las obligaciones establecidas en los apartados b), c) y d) del artículo 1 del Real Decreto 419/1991, de 27 de marzo, por el que se regula la distribución de la recaudación y premios de las Apuestas Deportivas del Estado, aplicándose al presupuesto de ingresos del Estado. A estos efectos, tendrán la consideración de apuestas mutuas deportivo-benéficas las apuestas mutuas deportivas que se comercializaban por la entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado hasta el momento de la constitución efectiva de la Sociedad Estatal del mismo nombre.

En el presupuesto de gastos del Estado y del Consejo Superior de Deportes se consignarán los correspondientes créditos para atender al pago de las obligaciones a que se refiere el párrafo anterior y de las obligaciones a que se refiere la Disposición adicional sexta de esta Ley.

La atribución de ingresos a cada Comunidad Autónoma se determinará en función de la residencia de los jugadores en su ámbito territorial, correspondiéndole, en exclusiva, el incremento de recaudación derivado de la aplicación a tales residentes de lo previsto en el último párrafo del apartado 7 de este artículo.

El importe de la recaudación se pondrá trimestralmente a disposición de las Comunidades Autónomas mediante operaciones de tesorería, cuyo procedimiento se determinará reglamentariamente.

Artículo 49. Tasa por la gestión administrativa del juego.

1. Fuentes normativas.

La tasa por la gestión administrativa del juego se regirá por la presente Ley y por las demás fuentes normativas establecidas por la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos.

2. Hecho imponible.

Constituye el hecho imponible de la tasa:

a) La emisión de certificaciones registrales.

b) La emisión de dictámenes técnicos de evaluación de la conformidad de sistemas de juego.

c) Las inscripciones en el Registro General de Licencias de Juego establecido en esta Ley.

d) La solicitud de licencias y autorizaciones.

e) Las actuaciones inspectoras o de comprobación técnica que vengan establecidas, con carácter obligatorio, en esta Ley o en otras disposiciones con rango legal.

f) Las actuaciones regulatorias reali-

zadas por la Comisión Nacional del Juego sobre las actividades de juego desarrolladas por los operadores habilitados y sujetas a la supervisión de esta entidad, destinadas a sufragar los gastos que se generen por la citada Comisión.

3. Sujetos pasivos.

Serán sujetos pasivos de la tasa:

En el supuesto de la letra f) del apartado anterior, los operadores, organizadores y quienes celebren actividades de juego, en los términos previstos en esta Ley.

En los restantes supuestos del apartado anterior, según los casos, la persona que solicite la correspondiente certificación registral, dictamen técnico de evaluación, inscripción en el Registro y tramitación de licencias o autorizaciones, así como a quien sea objeto de las actuaciones inspectoras o de comprobación técnica.

4. Devengo.

La tasa se devengará:

En el supuesto de la letra f) del apartado 2 de este artículo, el 31 de diciembre de cada año. No obstante, si por causa imputable al sujeto pasivo este perdiera la habilitación para actuar como operador en fecha anterior, la tasa se devengará en el día en que tal circunstancia se produzca.

En los restantes supuestos del apartado 2 de este artículo, con la solicitud de los correspondientes servicios o actividades y, en el caso de la letra e), con la comunicación de las actuaciones inspectoras o de comprobación a que se refiere.

5. Cuantías.

Las cuantías de la tasa serán, para cada supuesto previsto en las distintas letras del apartado 2 de este artículo, las siguientes:

a) 20 euros.

b) 38.000 euros.

c) 2.500 euros.

d) por cada licencia 10.000 y por cada autorización 100 euros.

e) 5.000 euros.

f) 1 por mil de los ingresos brutos de explotación.

Las cuantías fijadas en los casos de las letras b) y e) tendrán carácter de mínimas.

Por norma reglamentaria se podrán especificar las cuantías exigibles en función del número de horas y personal necesario para la prestación del servicio o actividad.

En relación con la letra f) anterior, se entiende por ingresos brutos de explotación del operador el importe total de las cantidades dedicadas a la participación en el juego; en el caso de apuestas cruzadas el importe de lo ganado por los jugadores que participen.

La Ley de Presupuestos Generales del Estado podrá establecer, en su caso anualmente, el porcentaje a aplicar sobre los ingresos brutos de explotación que obtenga el operador, tomando en consideración la relación entre los ingresos del cobro de la tasa y los gastos ocasionados por el funcionamiento de la Comisión Nacional del Juego.

Se tomará como objetivo conseguir el equilibrio entre los ingresos por la tasa y los gastos derivados de la citada actividad realizada por el regulador.

No obstante, en caso de ser reducido el porcentaje en la Ley de Presupuestos Generales del Estado al límite

del 0,75 por mil del ingreso bruto, el superávit entre ingresos obtenidos y gastos, si lo hubiera, se ingresará por la Comisión Nacional del Juego en el Tesoro Público, en los plazos y condiciones que se establezcan reglamentariamente, teniendo en cuenta sus necesidades de financiación.

6. Modificación en la Ley de Presupuestos.

Las cuantías establecidas en el apartado 5 podrán ser modificadas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para cada año.

7. Liquidación y pago.

La tasa se liquidará por el procedimiento que se apruebe en norma reglamentaria dictada por el Ministerio de Economía y Hacienda.

8. Afectación.

El rendimiento de la tasa se ingresará en las cuentas bancarias habilitadas al efecto por la Comisión Nacional del Juego o, en su caso, en el Tesoro Público, en la forma que reglamentariamente se determine.

Disposición Adicional primera. Reserva de la actividad del juego de Loterías.

Uno. La Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado y la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE) son los operadores designados para la comercialización de los juegos de loterías regulados en esta Ley.

Dos. Las autorizaciones en virtud de las cuales la ONCE y la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado desarrollan las actividades de juego en la modalidad de loterías se inscribirán en una sección especial del Registro General de Licencias de Juego a efectos de mera publicidad.

Tres. Excepcionalmente, el titular del Ministerio de Economía y Hacienda podrá autorizar la gestión y comercialización de juegos de lotería, siempre que se desarrollen por entidades sin fines lucrativos con finalidad benéfica, tengan carácter esporádico y, en aras a garantizar la seguridad en los procesos y la colaboración con el Estado, acrediten que cumplen con los requisitos que, en su caso, reglamentariamente se establezcan.

Cuatro. Los juegos gestionados por la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado y la ONCE se comercializarán en billetes, boletos o cualquier otra forma de participación cuyo soporte pueda ser material, informático, telemático, telefónico o interactivo, directamente o a través de cualquier establecimiento de su red comercial externa.

Los juegos de loterías gestionados por las entidades a las que se refiere el párrafo anterior no estarán sujetos al cumplimiento de las obligaciones a las que se refiere el Título III de esta Ley.

Cinco. La apertura de establecimientos accesibles al público por la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado y por la ONCE que se destinen a la comercialización de los juegos que gestionan estas entidades hasta la entrada en vigor de esta Ley y de los juegos sujetos al régimen de reserva, no requerirá autorización de las Comunidades Autónomas.

Disposición Adicional segunda. Régimen jurídico específico aplicable a la ONCE en materia de juego.

Uno. El régimen jurídico de la

ONCE en materia de juego viene determinado por las disposiciones de esta Ley que específicamente resulten de aplicación en su condición de operador designado para la realización de actividades de lotería objeto de reserva, con las especificidades que se contienen en la presente Disposición.

Dos. La ONCE, por la singularidad de su naturaleza de Corporación de Derecho Público y de carácter social, y como operador de juego de reconocido prestigio sujeto a un estricto control público, seguirá rigiéndose, respecto de los juegos y modalidades autorizados en cada momento y enmarcados en la reserva de actividad del juego de lotería, por la Disposición adicional vigésima de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986, desarrollada por el Acuerdo General entre el Gobierno de la Nación y la ONCE, así como por el Real Decreto 358/1991, de 15 de marzo, de reordenación de la ONCE; por sus vigentes Estatutos; por la presente Disposición; por el Real Decreto 1336/2005, de 11 de noviembre y demás normativa específica aplicable a dicha Organización o que pudiera aprobarse al efecto.

Los títulos por los que se autoriza a la ONCE a realizar actividades de juego no podrán cederse a terceros.

Tres. Con el fin de preservar el estricto control público de la actividad de juego de la ONCE, las competencias que esta Ley atribuye a la Comisión Nacional del Juego y al titular del Ministerio de Economía y Hacienda en relación con las actividades sujetas a reserva, serán ejercidas en relación con la ONCE por el Consejo del Protectorado, con la salvedad de las competencias que correspondan al Consejo de Ministros.

Disposición Adicional tercera. Asignación financiera a la ONCE y de determinadas Apuestas Deportivas del Estado.

Uno. El Ministerio de Economía y Hacienda asumirá las obligaciones de abono de las asignaciones financieras a favor de la ONCE, que pudieran derivarse de la Disposición adicional décimo octava de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

Dos. El Ministerio de Economía y Hacienda asumirá las obligaciones derivadas del Real Decreto 419/1991 de 27 de marzo, por el que se regula la distribución de la recaudación y premios de las Apuestas Deportivas del Estado. Por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, previo informe del Consejo Superior de Deportes, se establecerán las entidades beneficiarias de esas asignaciones y los porcentajes de asignación financiera.

Disposición Adicional cuarta. Participación de las Comunidades Autónomas en la aprobación de nuevas modalidades de juego.

La aprobación de las Ordenes Ministeriales que establezcan nuevas modalidades de juego, o la modificación de las existentes, requiere la deliberación y pronunciamiento previo de órganos bilaterales autonómico-estatales, en los casos que así se prevea por los respectivos Estatutos de Autonomía.

Disposición Adicional quinta. Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

Las referencias que en esta Ley se hacen a las Comunidades Autónomas incluirán, cuando proceda, a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, en relación con las competencias que en materia de juego tienen atribuidas.

Disposición Adicional sexta. Régimen de participación en la recaudación de las Apuestas Deportivas.

Mediante Ley se fijará el porcentaje o su equivalente, aplicable a la recaudación obtenida de las Apuestas Deportivas para determinar la cantidad que será objeto de retorno al Deporte y a las competiciones deportivas organizadas en España, sin perjuicio de lo previsto en el apartado dos de la Disposición adicional tercera. La citada Ley establecerá asimismo el régimen de participación y distribución que corresponda por las obligaciones de proporcionar los datos y resultados oficiales de las competiciones y de garantía de la integridad en el desarrollo de las mismas.

Disposición Transitoria primera. Ejercicio de competencias administrativas antes del inicio de actividades de la Comisión Nacional del Juego.

Hasta la efectiva constitución de la Comisión Nacional del Juego, las competencias previstas para la misma, serán ejercidas por la Dirección General de Ordenación del Juego del Ministerio de Economía y Hacienda, incluyendo las relacionadas con la gestión y recaudación de las tasas a las que se refiere el artículo 49 de esta Ley.

El rendimiento de las tasas mencionadas en el párrafo anterior se ingresará en el Tesoro Público con aplicación al Presupuesto de Ingresos del Estado, quedando afectado a la financiación de los gastos de la citada Dirección General.

El Registro de Prohibidos hasta ahora dependiente del Ministerio del Interior de conformidad con la Orden Ministerial de 9 de enero de 1979, será gestionado por la Dirección General de Ordenación del Juego hasta su integración en el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego y el Registro de Personas Vinculadas a Operadores de Juego.

Disposición Transitoria segunda. Títulos habilitantes de la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado.

La Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado podrá seguir comercializando las modalidades y juegos que venía realizando hasta la entrada en vigor de esta Ley, de acuerdo con la normativa, las habilitaciones y el régimen de explotación de puntos de venta presencial que se le venían aplicando hasta la entrada en vigor de esta Ley.

En el plazo de un año, la Comisión Nacional del Juego transformará las habilitaciones de las que es titular la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado en relación con las apuestas deportivas e hípicas en una licencia general de apuestas, así como en las licencias singulares necesarias para la explotación de las mismas, en los mismos términos y con idéntico alcance a las habilitaciones que regían hasta la fecha de entrada en vigor de esta Ley.

La Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado no podrá obtener licencias singulares distintas a las referidas en el párrafo anterior hasta que

no se hubieran concedido a otros operadores licencias generales de la modalidad de juego correspondiente.

Disposición Transitoria tercera. Normativa de los juegos.

La regulación aplicable a los distintos juegos continuará en vigor hasta que sea modificada por los órganos competentes.

Disposición Transitoria cuarta. Régimen transitorio para los puntos de venta y delegaciones comerciales de la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado.

A los puntos de venta de la red comercial de la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado y sus delegaciones comerciales que, en virtud de la Disposición adicional trigésima cuarta de la Ley 26/2009, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010, no se hubieran acogido al régimen de Derecho Privado en el plazo establecido en el apartado segundo de la citada Disposición, les será de aplicación la correspondiente normativa administrativa hasta la extinción de los mismos por concurrir los supuestos previstos en la citada disposición.

Disposición Transitoria quinta. Primer mandato de los consejeros de la Comisión Nacional del Juego.

No obstante lo dispuesto en el artículo 26 de esta Ley, el primer mandato de tres de los integrantes del Consejo de la Comisión Nacional del Juego durará tres años.

En la primera sesión del Consejo de la Comisión Nacional del Juego se determinará por sorteo, o de forma voluntaria, qué tres consejeros cesarán transcurrido el plazo de tres años desde su nombramiento.

Disposición Transitoria sexta. Régimen transitorio de la cesión del impuesto.

1. Las disposiciones de esta norma que supongan territorialización del rendimiento y competencias normativas o gestoras de las Comunidades Autónomas en este impuesto estatal solo serán aplicables cuando se produzcan los acuerdos en los marcos institucionales de cooperación en materia de financiación autonómica establecidos en nuestro ordenamiento y las modificaciones normativas necesarias para su configuración y aplicación plena como tributo cedido.

2. En tanto no se produzcan las modificaciones del sistema de financiación señaladas en el apartado anterior, el Estado hará llegar a las Comunidades Autónomas, previos los acuerdos en los marcos institucionales competentes, el importe acordado con las Comunidades Autónomas, según lo establecido en el apartado 11 del artículo 48 de esta Ley, sin que resulte de aplicación lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, relativo a la revisión del fondo de suficiencia global.

El cumplimiento de lo señalado en el párrafo anterior se instrumentará por el mismo procedimiento que el indicado en el apartado 11 de artículo 48 de esta Ley.

Disposición Transitoria séptima. Convalidaciones y homologaciones de las Comunidades Autónomas.

Las homologaciones y certificaciones validadas por los órganos competentes de las Comunidades Autóno-

mas para la concesión de títulos habilitantes de ámbito autonómico con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley surtirán efectos en los procedimientos para el otorgamiento de títulos habilitantes regulados en esta Ley en los términos recogidos en las convocatorias para el otorgamiento de licencias o cuando así lo establezca la Comisión Nacional del Juego.

Disposición Transitoria octava. Régimen transitorio del régimen sancionador.

El Título VI, Régimen sancionador, de esta Ley, entrará en vigor en la fecha de publicación de la resolución del primer procedimiento para el otorgamiento de licencias al que se refiere el artículo 10 de esta Ley, o el 30 de junio de 2012, si la citada resolución no se hubiera publicado con anterioridad a esa fecha.

Modificada por disp. final 7.1 de Real Decreto-ley núm. 20/2011, de 30 diciembre.

Disposición Transitoria novena. Régimen transitorio de los patrocinios deportivos sobre el juego.

Los patrocinios deportivos de operadores de juegos y contratos de publicidad y promoción del juego que hubieran sido acordados en firme con anterioridad al 1 de enero de 2011, podrán seguir desplegando sus efectos en los términos contractuales pactados, hasta la publicación de la resolución del primer procedimiento para el otorgamiento de licencias al que se refiere el artículo 10 de esta Ley o hasta el 30 de junio de 2012, si la citada resolución no se hubiera publicado con anterioridad a esa fecha.

Modificada por disp. final 7.2 de Real Decreto-ley núm. 20/2011, de 30 diciembre.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA

1. Quedan derogadas todas aquellas normas que se opongan a lo preceptuado en esta Ley y cuantas disposiciones de igual o inferior rango contradigan lo establecido en la misma.

2. Se derogan expresamente:

1. Real Decreto 28 de febrero de 1924 (Presidencia del Directorio Militar, Gaceta del 29 de febrero).

2. Ley de 16 de julio de 1949, que establece las normas para la celebración de rifas.

3. Decreto 23 de marzo de 1956, aprueba la Instrucción General de Loterías.

4. Orden de 22 de marzo de 1960, por la que se regula con carácter provisional el procedimiento a que ha de ajustarse la solicitud de autorización para celebrar rifas y tómbolas.

5. Decreto 54/1964, de 16 de enero. Organiza el Servicio de Lotería Nacional.

6. Orden de 4 de noviembre de 1965. Nuevas Normas para el pago de premios de la Lotería Nacional.

7. El punto quinto 3 del artículo 3 del Real Decreto-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.

8. Disposiciones adicionales decimoctava y decimonovena de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986, con efectos desde la fecha de en-

trada en vigor del Título VI de esta Ley.

9. Real Decreto 1082/1985, de 11 de junio, por el que se establece la clasificación, provisión, funcionamiento, traslado y supresión de las Administraciones de Loterías.

10. Real Decreto 2695/1986, de 19 de diciembre, por el que se establece la composición del Consejo Rector de Apuestas Deportivas del Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado.

11. Ley 34/1987, Potestad Sancionadora de la Administración Pública en materia de juegos de suerte, envite o azar. No obstante, las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla aplicarán esta Ley hasta la aprobación, dentro de su ámbito competencial, de la normativa correspondiente a esta materia.

12. Real Decreto 1511/1992, de 11 de diciembre, por el que se regulan determinados aspectos administrativos y económicos del Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado.

13. El Real Decreto 2069/1999, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado.

14. Disposición adicional vigésima de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

15. Artículo 88 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que establece el Régimen sancionador de los titulares de los puntos de venta de la red comercial de Loterías y Apuestas del Estado.

16. Orden HAC/430/2004, de 19 de febrero, sobre creación de sucursales de la Red Básica de Loterías y Apuestas del Estado.

17. Real Decreto 176/2005, de 18 de febrero, por el que se regula el Patronato para la provisión de administraciones de Lotería Nacional.

Disposición Final primera. Título competencial.

Esta Ley se dicta en el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado previstas en la reglas 6.ª, 11.ª, 13.ª, 14.ª y 21.ª del apartado 1, del artículo 149 de la Constitución Española.

Disposición Final segunda. Facultad de desarrollo.

El Gobierno de la Nación aprobará el Estatuto de la Comisión Nacional del Juego en el plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de esta Ley.

Se autoriza al Gobierno de la Nación a adoptar, a propuesta del titular del Ministerio de Economía y Hacienda, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta Ley, cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo e implementación de lo previsto en la misma.

Disposición Final tercera. Extinción de determinados Organismos Públicos.

Quedan extinguidos los siguientes organismos: el Patronato para la provisión de Administraciones de Lotería Nacional, el Consejo Rector de Apuestas Deportivas, ambos adscritos al Ministerio de Economía y Hacienda, y la Comisión Nacional del Juego, actual-

mente adscrita al Ministerio del Interior.

Disposición Final cuarta. Actualización del importe de las sanciones.

La actualización de los importes relativos a las multas previstas en el artículo 42 de esta Ley, podrá llevarse a cabo mediante Real Decreto, a propuesta del Ministerio de Economía y Hacienda.

Disposición Final quinta. Modificación de las tasas sobre el juego.

1. El apartado 1.º del artículo 3 del Real Decreto-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, quedará redactado de la siguiente forma:

«1.º Constituye el hecho imponible la autorización, celebración u organización de juegos de suerte, envite o azar, salvo que estuvieran sujetas al Impuesto sobre las actividades de juego, establecido en la Ley 11/2011, de regulación del juego.»

2. El artículo 36 del Decreto 3059/1966, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de Tasas Fiscales, quedará redactado de la siguiente forma:

«Artículo 36. Hecho imponible.

Se exigirán estas tasas por la autorización, celebración u organización de rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias, salvo que estuvieran sujetas al Impuesto sobre las actividades de juego, establecido en la Ley 11/2011, de regulación del juego.

Su exacción corresponderá al Estado cuando el ámbito territorial de participación sea estatal.»

Disposición Final sexta. Modificación de la Disposición adicional décima de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

Se modifica el apartado 1 de la Disposición adicional décima de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, el cual quedará redactado en los siguientes términos:

«1. La Comisión Nacional del Mercado de Valores, el Consejo de Seguridad Nuclear, el Ente Público RTVE, las Universidades no transferidas, la Agencia de Protección de Datos, el Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX), el Consorcio de la Zona Especial Canaria, la Comisión Nacional de Energía, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, la Comisión Nacional de la Competencia, la Comisión Nacional del Sector Postal, el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales y la Comisión Nacional del Juego, se regirán por su legislación específica y supletoriamente por esta Ley.

El Gobierno y la Administración General del Estado ejercerán respecto de tales Organismos las facultades que la normativa de cada uno de ellos les asigne, en su caso, con estricto respeto a sus correspondientes ámbitos de autonomía.»

Disposición Final séptima. Exenciones en el Impuesto sobre el Valor Añadido e Impuesto General Indirecto Canario.

1. Se modifica el artículo 20.Uno.19.º de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, que quedará redactado de la siguiente forma:

«19.º Las loterías, apuestas y juegos organizados por la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado y la Organización Nacional de Ciegos y por los organismos correspondientes de las Comunidades Autónomas, así como las actividades que constituyan los hechos imponibles de los tributos sobre el juego y combinaciones aleatorias.

La exención no se extiende a los servicios de gestión y demás operaciones de carácter accesorio o complementario de las incluidas en el párrafo anterior que no constituyan el hecho imponible de los tributos sobre el juego, con excepción de los servicios de gestión del bingo.»

2. Se modifica el artículo 10.º1.19) de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias, que quedará redactado de la siguiente forma:

«19) Las loterías, apuestas y juegos organizados por la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado y la Organización Nacional de Ciegos y, en su caso, por los órganos correspondientes de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como las actividades que constituyan los hechos imponibles de los tributos sobre el juego y combinaciones aleatorias.

La exención no se extiende a los servicios de gestión y demás operaciones de carácter accesorio o complementario de las incluidas en el párrafo anterior que no constituyan el hecho imponible de los tributos sobre el juego, con excepción de los servicios de gestión del bingo.»

Disposición Final octava. Modificación de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

Uno. Se modifica el apartado 1 del artículo 8 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, quedando redactado de la siguiente forma:

«1. A los efectos de lo previsto en este Capítulo, tienen la consideración de Organismo Regulador las actuales Comisión Nacional de Energía, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, Comisión Nacional del Sector Postal y Comisión Nacional del Juego.»

Dos. Se modifica el apartado 3 del artículo 9 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, quedando redactado de la siguiente forma:

«3. A los efectos de lo previsto en esta Ley, la Comisión Nacional de Energía y la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones se relacionarán con el titular del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio; la Comisión Nacional del Sector Postal se relacionará con el titular del Ministerio de Fomento; y la Comisión Nacional del Juego se relacionará con el titular del Ministerio de Economía y Hacienda.»

Disposición Final novena. Mantenimiento del régimen fiscal aplicable en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas a los premios ya exentos en di-

cho impuesto en el momento de la entrada en vigor de la presente Ley.

Se añade una disposición adicional trigésima tercera a la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio, que queda redactada de la siguiente forma:

«Disposición adicional trigésima tercera. Mantenimiento del régimen fiscal aplicable con anterioridad a la aprobación de la Ley de regulación del juego.

En relación con los premios obtenidos en juegos distintos de las loterías, la exención prevista en el artículo 7 ñ) de esta Ley sólo resultará de aplicación respecto de los juegos que ya se venían comercializando por las entidades previstas en dicho artículo y en la disposición final tercera del Real Decreto-Ley 1/2011, de 11 de febrero, en el momento de la entrada en vigor de la Ley 11/2011, de regulación del juego, y estaban exentos con arreglo a la regulación de este Impuesto vigente en dicho momento.»

Disposición Final décima. Régimen aplicable a los sistemas de Concierto y Convenio.

1. En virtud de su régimen foral, la aplicación a la Comunidad Autónoma del País Vasco de lo dispuesto en esta Ley se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley del Concierto Económico.

2. En virtud de su régimen foral, la aplicación a la Comunidad Foral de Navarra de lo dispuesto en esta Ley se llevará a cabo según lo establecido en el artículo 64 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, conforme a lo dispuesto en el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra.

Disposición Final undécima. Entrada en vigor.

Esta Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Programa del Seminario

DIRECTOR ACADÉMICO: **PABLO OÑATE RUBALCABA**
Catedrático de Ciencia Política y de la Administración
Universitat de València

SECRETARIO ACADÉMICO: **GERMÁN GUSANO SERRANO**
Abogado y Politólogo
Director Fundación Codere

jueves 24 de marzo

11:45 h.	Acreditaciones
12:00 h.	Inauguración
	FERNANDO CASTELLÓ BORONAT Presidente Tribunal de Defensa de la Competencia Generalitat Valenciana
	JOSÉ ANTONIO MARTÍNEZ SAMPEDRO Presidente Fundación Codere
	PABLO OÑATE RUBALCABA Catedrático de Ciencia Política y de la Administración Universidad de Valencia
12:45 h.	**JUAN CARLOS ALFONSO RUBIO** Director de Coordinación L.A.E. (Loterías y Apuestas del Estado) *«Ordenación normativa del juego on line»*
13:30 h.	**RAFAEL ANDRÉS ÁLVEZ** Abogado *«Modelos Regulatorios Comparados»*
14:15 h.	Debate
14:30 h.-16:30 h.	Pausa Almuerzo (libre)
16:30 h.	**PABLO MAYOR MENÉNDEZ** Abogado del Estado (Exc.) Bufete Allen & Overy
	«Juicio crítico ante el nuevo marco regulatorio»
17:15 h.	*Mesa Redonda: «El Juego On Line y los Sectores del Juego»*
	Modera: **RAFAEL CATALÁ POLO** Miembro del Patronato de la Fundación Codere

Asociaciones:

JUAN JOSÉ SÁNCHEZ COLILLA
Gerente CEJ (Confederación Española de Organizaciones de Empresarios del Juego del Bingo)

EDUARDO ANTOJA GIRALT
Presidente de Honor EUROMAT (European Gaming and Amusement Federation)

HELIODORO GÍNER LÓPEZ
Secretario General de AECJ (Asociación Española de Casinos de Juego)

JUAN PABLO BARRACHINA GÓMEZ
Vicepresidente AEDAPI (Asociación Española de Apostadores por Internet)

Debate

18:45 h. Final primera jornada.

viernes 25 de marzo

10:00 h. **GERMÁN ORÓN MORATAL**
Catedrático de Derecho Financiero y Tributario
Universidad Jaume I de Castellón

«Régimen Fiscal del Juego Remoto»

10:45 h. **MANUEL MARCHENA GÓMEZ**
Magistrado del Tribunal Supremo (Sala 2ª)

«Aspectos penales del juego virtual»

11:30 h. Pausa Café

12:00 h. *Mesa Redonda: «Sinergias y Alianzas: Compromisos Públicos»*

Modera: **Mª ÁNGELES GONZÁLEZ GARCÍA**[1]
Secretaria General Técnica
Ministerio del Interior

Comunidades Autónomas:

Valencia: **JOSÉ MIGUEL ESCRIG NAVARRO**
Subsecretario de la Consellería de Economía, Hacienda y Empleo
Generalitat Valenciana

1. Finalmente no asiste por motivos personales y en su lugar modera la Mesa «Sinergias y Alianzas: Compromisos Públicos»: José Ignacio CASES MÉNDEZ, Vicepresidente de la Fundación Codere.

	Madrid:	**FERNANDO PRATS MÁÑEZ** Director General de Tributos y Ordenación y Gestión del Juego Viceconsejería de Economía y Hacienda Comunidad Autónoma de Madrid
	País Vasco:	**SONIA FERNÁNDEZ LÓPEZ** Directora de Administración Electoral, Juego y Espectáculos Consejería de Interior Gobierno del País Vasco
	Cataluña:	**AMADEU FARRÉ MORELL** Director General de Tributos Generalitat de Catalunya
	La Rioja:	**RESURRECCIÓN SÁEZ CABELLO** Directora General de Tributos Consejería de Hacienda Gobierno de La Rioja
	Debate	
13:45 h.	Clausura	**Mª. DOLORES BEATO BLANCO** Secretaria General de Hacienda Ministerio de Economía y Hacienda