

# INFORME JURÍDICO SOBRE EL JUEGO

## 1- COMPETENCIAS

“De esta forma, el Tribunal Constitucional redibujó el mapa competencial, de suerte que, con esta interpretación, el Estado tenía competencia exclusiva sobre todo el juego a nivel supra autonómico y las Comunidades Autónomas solo tienen competencia sobre el juego que se circunscribiese a su territorio autonómico. En el momento en que algún aspecto del mismo tenga que ver o afecte de algún modo a otra Comunidad, ya es de competencia estatal.”

“El art. 1 de la ley 13/2011, de Regulación del Juego, establece el objeto de la ley. Al establecer el objeto cierra el párrafo diciendo que lo hará “sin perjuicio de lo establecido en los Estatutos de Autonomía”. Esto invita a pensar que el legislador sabe que, aunque en líneas generales la competencia sea suya, es consciente de que el vacío en la Constitución dio lugar a que algunas Autonomías regulasen la materia en sus respectivos Estatutos. Esta situación el Estado la respeta y busca un marco general, aunque luego cada Autonomía tenga su régimen propio.”

## 2- LO QUE EL ESTADO DEBE ASEGURAR

“Es evidente que en un mercado en el que se mueve mucho dinero se necesita organizar a los diversos intervinientes:

- a) Por un lado, hay que controlar a los organizadores por la posición que ocupan. Tiene que haber un mínimo control que asegure que no realizan actividades ilícitas. Además, este control aporta seguridad al participante o apostante, dando más seguridad a un mercado que puede provocar suspicacias y que por la gran cantidad de dinero que puede llegar a mover, puede ser fuente de actividades ilegales.
- b) Por otro lado, hay que controlar a los participantes para evitar que intervengan menores o personas que pudieran emplear el juego para actividades ilícitas, como pudiera ser el ya mencionado blanqueo de capitales. De ello hablaremos específicamente en un párrafo posterior.
- c) De la misma manera ha de evitarse la participación en el juego de aquellos que pudieran estar relacionados con el objeto del juego mismo y que, por razones obvias, están interesados en el mismo, ya que ello puede contribuir a una alteración de los resultados. Desde esta perspectiva, la intervención trata de preservar la legalidad del resultado y la seguridad de que éste es aleatorio para todos los participantes. Un ejemplo de esto último es la prohibición de jugar o limitaciones que tienen los participantes y profesionales de algunos eventos deportivos sobre los que hay apuestas. A parte de todo esto, también sería normal que la Administración controlara a los participantes con el fin de evitar que estos evadiesen los impuestos propios del juego.”

## 3- PROTECCIÓN DE MENORES

En lo que respecta a la protección de los menores, conviene recordar que, de acuerdo con el art. 39.2 CE, “los poderes públicos aseguran, asimismo, la protección integral de los hijos, iguales éstos ante la ley con independencia de su filiación...” De esta forma, se puede considerar que es legítimo el interés que muestra la Administración (ya sea

estatal o autonómica) en prohibir que los menores participen en el juego, más teniendo en cuenta que el juego es una actividad que puede derivar en enfermedades y que económicamente conlleva un gran riesgo si no se tienen las precauciones debidas. La prohibición de jugar que se le hace a los menores tiene como objetivo protegerles, ya que al no tener la plena capacidad de obrar, se pretende evitar que desarrollen hábitos de juego antes de alcanzar la madurez y que una vez alcanzada esta decidan si jugar o no.

#### 4- PROTECCIÓN DE ENFERMEDADES

La adicción al juego (más conocida como ludopatía) es una situación muy grave que puede llevar a la ruina de una persona. Si bien no siempre se puede impedir que las personas con ludopatía jueguen ni llevar un control de cuánto se juega cada persona, lo que sí puede hacer, y de hecho hace, es una campaña de prevención.

#### 5- LOS LÍMITES DEL ESTADO

Como se ha visto, muchos son los motivos que llevan a que la Administración intervenga en el juego para controlarlo, asegurando una limpieza mínima tanto en la participación como en el desarrollo, e impidiendo que haya gente que participe, por motivos de prevención y seguridad o por motivos relacionados con el juego en si. Pero aquí nos encontramos con un gran impedimento o protección, según la perspectiva, que hace que la injerencia en el juego no sea plena. Esa frontera no es otra que la esfera individual de la persona. Es evidente que la Administración pública no puede inmiscuirse en la esfera privada del individuo, analizar en qué y cómo gasta su dinero,... salvo en los contados casos y con las cautelas a que obliga el ordenamiento jurídico (son situaciones extremas, generalmente vinculadas a la comisión de delitos, que requieren mediante autorización judicial). Por lo tanto, el legislador ha de tener presente que su capacidad de intervención no es plena, y que aquella requiere un conflicto con el interés público.

Por otro lado, conviene recordar que la decisión de jugar del individuo es libre y personal, por lo que el la ley no puede coartar la misma, sin perjuicio de la posibilidad (incluso conveniencia) de advertirle de las consecuencias negativas que el juego podría tener sobre él (cosa que, por lo demás, ya se hace). Esta circunstancia ayuda a que la Administración, al regular el juego, cumpla con el principio pro libertate, empleando la técnica menos restrictiva de la libertad individual. Estos dos aspectos dificultan en gran medida la intervención administrativa en el juego: por un lado, queda fuera de discusión la bondad de proteger la esfera de libertad individual que habilita a las personas a intervenir libremente en el juego si es éste su deseo; por otro, cualquier restricción de esa esfera de libertad comporta obstáculos adicionales, haciendo complejo cualquier intento intervencionista. De hecho, lo normal es que vaya por otros cauces (por ejemplo, la declaración de prodigalidad). Pero en líneas generales se puede decir que estas restricciones a las que se enfrenta la Administración a la hora de regular el juego son escasas en comparación con los motivos que la empujan a hacerlo. Bienes jurídicos éstos que, en cuanto poseen una importante entidad, justifican sobradamente las medidas de limitación o intervención.

En lo que respecta a la intimidad del individuo hay otro gran impedimento que dificulta la actuación de la Administración y se tiene su origen en una pregunta: ¿Cómo se impide que una persona con ludopatía siga jugando? Una pregunta muy similar, por no decir idéntica, se plantea con otros problemas relacionados con las adicciones. Hay que tener en cuenta que la Administración no puede hacer público que una persona sufre adicción al juego y que los operadores le impidan jugar porque es una información privada del individuo. En aspectos como este, problemas concretos a los que se enfrenta

la Administración al intervenir en el juego, se muestra que los límites a los que se enfrenta en ocasiones pueden ser más complejos de lo que se podría antojar en un principio y en la realidad suponen una gran traba para realizar su labor.

## 6- DESAPARICIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL JUEGO.

Disposición adicional décima. Funciones que asume la Dirección General de Ordenación del Juego del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en materia de juego: “La Dirección General de Ordenación del Juego del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas asumirá el objeto, funciones y competencias que la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, atribuye a la extinta Comisión Nacional del Juego.”

La DGOJ es un órgano perteneciente al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, dependiente de la Secretaría de Estado de Hacienda. El Director General lo nombra el Gobierno a propuesta del Ministro correspondiente, en este caso el de Hacienda. Que el nombramiento sea así podría explicar por qué algunos afirmaban que se volvía a una Administración centralizada.

## 7- CONSEJO ASESOR DE LA DGOJ

En el seno de la DGOJ se halla el Consejo Asesor del Juego Responsable, formado por representantes de los distintos componentes (operadores, participantes, CCAA, asociaciones de ludopatías,...)<sup>15</sup>. las funciones, que están el art. 21 LJ, son:

- 1) Desarrollar la regulación básica de los juegos cuando se establezca en la Orden Ministerial que las apruebe.
- 2) Proponer al Ministro de Economía y Hacienda los pliegos de bases de los procedimientos para la concesión de las licencias.
- 3) Informar la autorización de las actividades de lotería sujetas a reserva.
- 4) Dictar instrucciones de carácter general a los operadores.
- 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 los sistemas informáticos precisos para la realización de los juegos, incluyendo los mecanismos o sistemas que permitan la identificación de los participantes. 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, 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 se dirija al territorio del Estado, pudiendo requerir a cualquier intermediario del proceso de juego o a cualquier implicado en el mismo 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 (menores y adictos) sean protegidos, así como el cumplimiento de las leyes.
- 10) Establecer los cauces apropiados para proporcionar al participante una información precisa y adecuada sobre las actividades de juego y las reclamaciones

- 11) Resolver las reclamaciones presentadas por los participantes contra los operadores.
- 12) Gestionar los registros previstos en la LJ.
- 13) Promover y realizar estudios y trabajos de investigación en materia de juego, así como sobre su impacto en la sociedad.
- 14) Colaborar en la prevención de blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo y vigilar el cumplimiento de la legislación en esta materia, sin perjuicio de las competencias de otros órganos administrativos en relación con los operadores que realicen actividades de juego sujetas a reserva.
- 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, salvo 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.

Agrupando las funciones:

- a) En primer lugar hay un primer grupo de funciones que están más encaminados a la ordenación técnica del juego (puntos 1, 2, 3 y 5).
- b) en segundo lugar, se encarga de la ordenación general del sector junto con el control y la supervisión (puntos 4, 7, 8 y 12);
- c) después, las funciones relacionadas con la homologación del material que se va a utilizar, más concretamente del material electrónico (punto 12);
- d) el cuarto grupo lo conforman los fines relacionados con la protección del jugador (puntos 9, 10 y 11).
- e) por último, está la colaboración con otros organismos de la Administración General del Estado (puntos 13, 14, 17 y 18).

A estas funciones hay que añadir otras tareas que la LJ atribuye a este órgano. El art. 23.1 LJ reincide sobre la labor normativa y le otorga competencias regulatorias, al establecer que “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. (...)”.

A continuación la ley le otorga a la DGOJ competencias de inspección y control sobre el juego. Así el art. 24.1 establece: “(...) corresponderá [a la DGOJ] 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 (...)”.

## 8- CONSEJO DE POLÍTICAS DEL JUEGO

Otra de las novedades es que introduce la LJ es la creación del CPJ. Esto lo Hace en el Capítulo III del Título V, en los arts. 34 y 35 (justo después de la CNJ). Este órgano está encargado de gestionar la participación y coordinación del Estado y las CCAA en materia de juego. El Consejo está formado por los consejeros autonómicos en esta materia y un número paritario de representantes del Estado. El Consejo lo preside el

Ministro de Hacienda como titular del Ministerio.

Este órgano contribuye al cumplimiento de la previsión legal del art. 1 LJ en la que se muestra que el legislador estatal es consciente de que existen legislaciones autonómicas en la materia. A través de este instrumento el Estado busca que ambos regímenes puedan convivir y ser compatibles sin obstaculizarse mutuamente. Si bien este es el objetivo, algunos autores no dudan en criticarlo, al menos en el planteamiento. Así, PALOMAR OLMEDA<sup>17</sup> dice que la expresión “coordinación” lleva implícita una imposición de la coordinante sobre la coordinada. De esta forma, cuando el CPJ dice que su objetivo es coordinar la regulación estatal con las autonómicas, se está poniendo por encima la estatal. En opinión del citado autor, además de coordinar, el CPJ debería tener funciones de colaboración y cooperación. Esa crítica se antoja exagerada, ya que una de las competencias del CPJ es buscar la unificar la posición de todos los participantes en el juego. Y esto solo se podrá hacer si el encargado de hacerlo muestra cierta superioridad sobre los demás.

En cuanto a las competencias, también están definidas en la LJ. Estas son:

- 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) Las bases para reconocer las certificaciones y homologaciones de licencias otorgadas por las Comunidades Autónomas en materia de juego.
- f) Coordinación de la normativa sobre 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, tanto en la actividad del juego como las actividades que lo rodean (como la publicidad).
- h) Todo aspecto de las actividades de juego que precise de una actuación coordinada del Estado y las Comunidades Autónomas.

## 9- PUBLICIDAD

La LJ, en el art. 7, entra a regular la publicidad del juego. Tras la lectura de este artículo queda la impresión de que son medidas muy restrictivas. Básicamente, los operadores sólo se pueden anunciar en los términos en los que lo autorice la licencia obtenida. El motivo de tanta restricción es sencillo: esta es una de las pocas formas de las que la administración puede controlar cómo le llegan los mensajes al público en general. Es una forma de proteger a los más débiles frente al juego.

Por otro lado, en la DT IX, la LJ regula los contratos de patrocinio por parte de los operadores. Aquí nos encontramos otra vez con medidas restrictivas. También las condiciona la licencia, pero establece una medida algo más laxa. Pone una fecha como límite (1 de enero de 2011) y permite que, hasta la publicación del primer procedimiento de solicitud de licencias, los contratos firmados antes de la citada fecha puedan seguir desplegando sus efectos. La LJ establece una segunda fecha a modo de límite para esos efectos por si no hay ningún procedimiento.

## 8- CONCLUSIONES

- 1) La Administración tiene muchos motivos para intervenir en el juego, siendo posiblemente las de garante de los débiles las más importantes, pero las limitaciones a las que se enfrentan dificultan mucho su labor, haciendo incluso que en ocasiones sea prácticamente imposible. Posiblemente una de las mejores formas de proteger a los menores es haciendo que sean los adultos los que aprendan. Esto se debe a que en muchas ocasiones los niños aprenden a apostar o se meten en el mundillo del juego por medio de sus padres. Por mucho que la ley les prohíba jugar, esas “enseñanzas” paternas son muy comunes y abarcan a todos los aspectos de la vida. Por eso, quizá la clave esté en enseñar bien a los adultos. Pero aquí nos encontraríamos con los problemas ya dichos.
- 2) La falta de previsión de esta materia en la CE hace que el TC no haya tenido ocasión de pronunciarse respecto al juego. Hasta la fecha solo le ha dado importancia por sus consecuencias tributarias, pero no ha dicho nada en cuanto al juego en sí. De hacerlo, el contenido de las leyes estaría mucho más definido.
- 3) Las dificultades inherentes al reparto competencial no pueden dejar en un segundo plano los bienes jurídicos que la intervención administrativa en el juego pretende preservar y que, a la postre, constituyen su legitimación última. Dichos bienes jurídicos se concretan en los intereses públicos que, colocados por encima de los individuales, permiten la limitación de la esfera jurídica individual y de la libertad personal que está en la elección misma de jugar. Tales intereses públicos son de diverso signo y van desde la protección de los menores, hasta la prevención de enfermedades y adicciones ligadas al mundo del juego (ludopatía) y que tan nefastas consecuencias tienen para los sujetos que las padecen y su entorno familiar.
- 4) En cuanto a la legislación del juego en general, la proliferación de leyes en los últimos años ha hecho que empiece a haber cierta dispersión normativa y, sobre todo, mucho caos. Sin ir más lejos, la LJ crea una figura que es derogada por una ley dos años posterior y esta ley a su vez se remite de una forma muy escondida a una tercera ley. por otro lado, destaca la falta de normativa en cuanto a la SELAE. En lo que atañe a esta, hay que destacar que las nuevas regulaciones se esconden en el articulado de normas cuyo nombre nada tiene que ver con esta materia. Pero a pesar de esto, la regulación es clara y con unos objetivos muy marcados, lo que facilita la actuación de los órganos encargados de controlar que la actividad del juego se desarrolle con normalidad.

### NOTA:

a)Este documento está basado el trabajo “La intervención administrativa en materia de juego” de Pedro Gila Martínez-Conde.b) Consultar Informe sobre el jugador on-line.  
<https://www.ordenacionjuego.es/es/informe-jugador-online>