



FACULTAD DE DERECHO

LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE JUEGO

Autor: Pedro Gila Martínez-Conde

Tutor: María Burzaco Samper

Madrid

Junio 2014

Pedro Gila
Martínez-Conde

LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE JUEGO



RESUMEN

En los últimos años a aumentado significativamente el juego en España así como las casas de apuestas. Esto llevó al Gobierno a regular este nuevo panorama hace algunos años para controlar el sector y dar mayor seguridad a los participantes. En este trabajo se va a analizar la intervención administrativa en materia de juego: las causas que le llevan a hacerlo y cómo lo hace. Además, se van a analizar algunos de los intervinientes en el sector.

PALABRAS CLAVE

Juego de azar, Administración, Ley del Juego, operadores, juego online.

ABSTRACT

In the last few years the betting market and the number of betting companies has increased in Spain significantly. Due to that situation, the Government ruled the market a few years ago in order to protect the market and make it safety for the players. In this work the intervention of the government in the gambling sector is analysed, as well as the causes and how it is done. Also, some of the gambling operators are analysed too.

KEY WORDS

Gambling, Government, Law of Gambling, online gambling

ÍNDICE

ABREVIATURAS	6
1. RÉGIMEN COMPETENCIAL	7
2. MARCO LEGAL	8
2.1. NECESIDAD DE REGULACIÓN	8
2.2. UN RECORRIDO POR LA REGULACIÓN DE LA LEY DEL JUEGO	11
2.3. EFECTOS DE LA LEY 13/2011	16
3. COMISIÓN NACIONAL DEL JUEGO	17
4. CONSEJO DE POLÍTICAS DEL JUEGO	23
5. SOCIEDAD ESTATAL DE LOTERÍAS Y APUESTAS DEL ESTADO (SELAE)	24
5.1. CAMBIO DE VEHÍCULO	24
5.2. LAS DIFICULTADES LIGADAS A LA FORMA Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LA SELAE	27
5.3. MODALIDADES DE JUEGO	28
6. ORGANIZACIÓN NACIONAL DE CIEGOS ESPAÑOLES (ONCE)	30
7. APUNTES FINALES	33
7.1. PUBLICIDAD	33
7.2. APUESTAS HÍPICAS.....	34
8. CONCLUSIONES	34
FUENTES DE INVESTIGACIÓN	37
A) LEGISLACIÓN	37
B) JURISPRUDENCIA.....	37
C) BIBLIOGRAFÍA	38
D) PÁGINAS WEB	38

ABREVIATURAS

AGE	Administración General del Estado
CC	Código Civil
CC	Código Civil
CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española
CNJ	Comisión Nacional del Juego
CPJ	Comisión de Políticas del Juego
CNMC	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
DA	Disposición Adicional
DGOJ	Dirección General de Ordenación del Juego
DT	Disposición Transitoria
LAE	Entidad Pública Empresarial de Loterías y Apuestas del Estado.
LJ	Ley 13/2011, de 27 de mayo, de Regulación del Juego
LOFAGE	Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado
LOPJ	Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial
LPAP	Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas
ONCE	Organización Nacional de Ciegos Españoles
RD	Real Decreto
RD-Ley	Real Decreto-Ley
RJ	Referencia de Jurisprudencia Aranzadi
RTC	Referencia Aranzadi de Jurisprudencia del Tribunal Constitucional
SELAE	Sociedad Estatal de Loterías y Apuestas del Estado.
SEPI	Sociedad Estatal de Participaciones Industriales
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
VVAA	Varios Autores

1. RÉGIMEN COMPETENCIAL

En los listados que la Constitución Española dedica al reparto competencia, no se recoge la relativa a organizar, ordenar y autorizar los juegos de azar en sus distintas modalidades. Ante este vacío, las Comunidades Autónomas recogieron en sus Estatutos tal competencia en base al art. 149.3 CE, que les permitía adquirirla al no estar reservada para el Estado. Unas, se otorgaron competencia exclusiva, otras meramente ejecutivas de la legislación estatal y otras preveían una competencia futura para cuando se activasen los mecanismos necesarios¹. En todos los casos, dejaban fuera de su competencia las mutualidades benéfico-deportivas (el ejemplo más claro de este tipo de apuestas es La Quiniela).

Planteado este sistema, en 1985 el Gobierno constituyó el Organismo Nacional de Loterías y Apuestas (ONLAE) a través del Real Decreto 904/1985. La creación de este organismo se vio como una intromisión del Estado en las competencias autonómicas y las que se consideraron perjudicadas presentaron un recurso de inconstitucionalidad contra el mencionado Real Decreto. El primero en llegar fue el de Cataluña, que dio lugar a la Sentencia 163/1994². En ella se dio un giro al régimen competencial, ya que vino a reconocer parcelas de competencia estatal, negándoselas por tanto a las CCAA. El argumento en el que se basa es que, si bien la Constitución no recoge específicamente competencias estatales en esta materia, sí lo hace de una forma indirecta. El juego puede ser susceptible de ser gravado, potestad exclusiva del Estado de acuerdo con el art. 133 CE. Por otro, históricamente la Lotería es una forma de obtener ingresos para la Hacienda, competencia exclusiva del Estado de acuerdo con el art. 149.1.14 CE.

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

¹ VVAA (dir. PALOMAR OLMEDA, Alberto). *En torno al Juego de Azar. Actividad, Regulación y Actores*, Fundación Codere-Thompson Aranzadi Reuters, Navarra, 2013, p:36.

² Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) núm. 163/1994, de 26 de mayo de 1994; recurso núm. 957/1985. Ponente: Gabaldón López, José. *BOE* núm. 151, de 25 de junio de 1994.

algún aspecto del mismo tenga que ver o afecte de algún modo a otra Comunidad, ya es de competencia estatal.

La mencionada STC 163/1994 fue a primera que trató este tema. Como antes de ha dicho, resolvía un conflicto competencial planteado por varias Comunidades Autónomas. Los demás se resolvieron con igual resultado e incluso se referían a esta sentencia (SSTC 164/1994, 216/1994). A partir de entonces, todas las sentencias que resuelven conflictos planteados sobre este tema se basan en la STC 163/1994 (SSTC 171/1998, 32/2012, 35/2012 y 134/2012).

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. MARCO LEGAL

2.1.NECESIDAD DE REGULACIÓN

Hasta 1977 el juego en España estaba prohibido. Pero a raíz del RD-Ley 16/1977 se permitió el juego siempre que constase con la autorización expresa del Ministerio de Hacienda. Al permitirse el juego se hizo necesaria una regulación para controlarlo. La Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, en la exposición de motivos explica que la finalidad de esa ley es ordenar tanto a los organizadores como a los participantes, así como proteger a los menores, a los que no quieran participar en el juego, proteger el interés público y evitar el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Además, el Estado tiene interés en regularlo ya que el juego es una fuente de financiación. En la Sentencia 163/1994 se explica con mucho detalle cómo la Lotería Nacional nace como una forma de recaudación para llenar las arcas públicas³.

³ Sentencia del Tribunal Constitucional 163/1994, Fundamento de Derecho 5. No abundaremos más en esta cuestión puesto que la fiscalidad del juego no será objeto de este trabajo por quedar fuera del ámbito del mismo.

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 que 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.

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.

Algo parecido ocurre con la prevención de enfermedades y adicciones. 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.

Sobre el blanqueo de capitales a través del juego y la financiación del terrorismo poco se puede añadir. Hay que mencionar que la ley no habla de la corrupción que hay en torno al juego relacionado con eventos deportivos. En los últimos años se han destapado muchas tramas de corrupción que consisten en la compra de partidos y de jugadores. Si bien es cierto que esto ya existía desde hace tiempo, el incremento en los últimos años es alarmante, sobre todo por la aparición de las redes organizadas⁴. Si bien en España todavía no se han dado estas situaciones, sí que se han investigado algunos partidos, aunque finalmente no hubo sanciones porque no se encontró ninguna irregularidad. Por otro lado, algunas organizaciones deportivas han empezado a colaborar con las casas de apuestas para que avisen de cualquier anomalía que pudiera derivarse de un amaño de partidos.

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

⁴ En mayo de 2012 la policía italiana detuvo a 19 personas (entre ellas, 10 jugadores) por el amaño de 150 partidos. (Fuente: www.abc.es/20120529/comunidad-valencia/abcp-corrupcion-enfanga-italia-20120529.html, última consulta: 29/572014)

(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.

2.2. UN RECORRIDO POR LA REGULACIÓN DE LA LEY DEL JUEGO

La principal ley que regula esta materia es la Ley 13/2011, de 27 de mayo, sobre regulación del juego. Lo que buscaba esta norma era adaptarse a los nuevos tiempos, sobre todo al juego por internet, aspecto que quedaba fuera de la regulación anterior. Además, si se observan las normas que quedaron derogadas por esta ley se puede decir también que la ley busca agrupar una gran parte de la materia al respecto. En efecto, se derogan tantas normas y de tan diversos contenido que se advierte la pretensión última de agrupar la legislación en una sola norma.

En cuanto al objeto de la ley, hay que señalar que la ley, en el art. 1, explica que está especialmente orientada a regular las modalidades de juego en las que la característica principal es la presencia de medios telemáticos al realizar la actividad de apostar o jugar, quedando el papel presencial en un segundo plano.

De esta forma se incluyen aquí todos los juegos que ofrece Loterías y Apuestas del Estado (la Primitiva, la Quiniela, la Lotería, etc) —en los que se introducen las apuestas en un sistema informático y se le da al participante un resguardo con su apuesta; resguardo con el cual podrá obtener el premio si acierta— y los de la ONCE. También se incluyen las apuestas y juegos por internet⁵ y a través de los locales que las casas de apuestas abren para que la gente apueste (un ejemplo de estos es Sportium).

Quedan en cambio fuera las timbas, casinos o locales recreativos. En estos últimos es claro que la presencia del participante es necesaria para que se pueda desarrollar el juego aunque se utilice una máquina. Lo que marca la diferencia es que la presencia del participante sea necesaria para el desarrollo del juego o no.

La principal novedad que introdujo la ley la anticipa en la exposición de motivos. La ley previó la creación de la Comisión Nacional del Juego, órgano dependiente del Ministerio de Hacienda, que fue creado con una naturaleza de organismo regulador⁶. Algunos autores⁷ consideraron que la creación de este órgano no estaba debidamente justificada en la exposición de motivos, basándose en que se conservaba el reparto de competencias entre la Administración General del Estado y el ente regulador. A este respecto debemos señalar que ésta es una opción discrecional que, por otro lado, es la que subyace en buena parte (si no en toda) la Administración instrumental. A nuestro juicio, tiene sentido crear un órgano especializado que se encargue de algunas de las cuestiones atinentes al ámbito del juego, liberando a la AGE

⁵ Esto no se va a tatar en este trabajo. Para mayor profundidad consultar: VVAA (dir: PALOMAR OLMEDA, A), *El juego on-line*, Aranzadi, Navarra, 2011.

⁶ La Comisión Nacional del Juego no existe en la actualidad por mor de algunos cambios relevantes a los que después nos referiremos. En todo caso, y habida cuenta de la importancia que tuvo el mismo, conviene detenerse siquiera brevemente en este organismo.

⁷ PALOMAR OLMEDA, A, *Un apunte sobre la responsabilidad pública de regulación y control de la actividad de juego en España*, Revista de Internet, Derecho y Política, núm. 15 (noviembre, 2012), p: 55

de las mismas, aunque sin que ésta pierda el protagonismo en aquellas parcelas en las que el interés público es más intenso.

Dicha Comisión Nacional del Juego era la encargada de velar por los objetivos que se marca la ley en el art.1 LJ, a saber:

- Garantizar el desarrollo normal del juego. En concreto, la integridad, seguridad, fiabilidad y transparencia de las operaciones.
- Evitar actividades fraudulentas.
- Prevenir las adicciones y el juego de los menores.

Como se puede comprobar, los aspectos que tenía que controlar la Comisión Nacional del Juego se centraban precisamente en los bienes jurídicos que legitimaban dicha intervención administrativa. Esto induce a pensar que, aparte de los motivos fiscales, los poderes públicos no tienen interés en el juego más allá de lo que atañe al orden público y la protección de los menores. Esta posición de la Administración se entiende mejor si se analiza con detenimiento el carácter jurídico de las apuestas.

Una apuesta no es sino un tipo de contrato aleatorio. El Código Civil dedica el Título XII a los contratos aleatorios o de suerte y los define como (art. 1790 CC):

“Por el contrato aleatorio, una de las partes, o ambas recíprocamente, se obligan a dar o hacer alguna cosa en equivalencia de lo que la otra parte ha de dar o hacer para el caso de un acontecimiento incierto, o que ha de ocurrir en tiempo indeterminado.”

En una apuesta, el acontecimiento incierto es que el apostante acierte el resultado del juego sobre el que se apuesta (un resultado de un partido de fútbol, el ganador de una carrera o el número que va a salir en la lotería). Prueba de que se trata de un contrato aleatorio es que el Código Civil dedica un capítulo (el III) a las apuestas y los juegos dentro del propio Título XII. Por lo tanto, dado que las apuestas son un contrato, su regulación nos remite a la Teoría General del Contrato. De ahí surge la explicación de los objetivos de la ley. Como las apuestas en sí ya estaban lo bastante reguladas, al legislador le interesaba controlar todo lo que rodeaba a la apuesta por todas las complicaciones, ya explicadas, que puede tener el mundo del juego más allá de las simples apuestas.

El art. 19 LJ recoge las competencias del Ministerio de Hacienda y el art. 21 las funciones de la Comisión Nacional del Juego. El art. 21 desarrolla a través de funciones

los objetivos antes mencionados. Como se ve durante la lectura, la CNJ se encarga de llevar a cabo muchas de las tareas relacionadas con el juego, aunque la ley deja algunas como competencia exclusiva del Ministerio, como el nombramiento del Presidente y los Consejeros de la Comisión (art. 19.6).

La ley, en el Capítulo III del Título V, también prevé la creación del Consejo de Políticas del Juego, órgano encargado de asegurar la coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. La creación de este órgano por parte del legislador viene a subrayar el carácter compartido de la competencia que, como en tantas otras de la CE, terminan obligando a una colaboración entre todos los niveles territoriales implicados. Este órgano al que ahora aludimos depende del Ministerio de Hacienda y lo forman los consejeros autonómicos en esta materia y un número paritario de la Administración Central. Lo preside el titular del Ministerio. Sus competencias están todas encaminadas a cumplir el objetivo para el que se previó su creación, siendo la más destacable de ellas la de desarrollar la normativa básica de los juegos.

Otro aspecto a destacar es con respecto a los operadores. En primer lugar, en el art. 13 LJ dice que puede ser operador cualquier persona, natural o jurídica, pública o privada, que sea española o tenga la nacionalidad de uno de los Estados miembros de la Unión Europea y tenga al menos un representante en España. De esta forma restringe mucho quienes pueden ser operadores. La explicación de esto se encuentra, a mi parecer, en que al ser todos operadores comunitarios, cumplen los requisitos mínimos que marca la Unión Europea en competencia y los que hubiese para este tipo de actividad. Más adelante, la ley cita qué personas no pueden ser operadores (lista compuesta por diez apartados, que no es del caso tratar aquí).

Por otro lado, la ley distingue dos tipos de operadores: por un lado, los operadores reservados; por otro, los habilitados.

La diferencia entre unos y otros es que los primeros son los que actúan en el mercado como consecuencia de una previsión legal. Estos solo pueden realizar las actividades expresamente previstas en la ley, cosa que hace en su art. 4 LJ. Concretamente, solo se reserva las loterías⁸ de ámbito estatal.

⁸ La ley define la lotería como: *“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*

Por su parte, los habilitados son los operadores que para ejercer su actividad necesitan un título habilitante, cuya obtención está regulada en el Título III de la ley. De acuerdo con este título, solo necesitan licencia los operadores que desarrollen una actividad de juego no ocasional. La ley establece algunos requisitos formales necesarios para obtener la licencia, los derechos y obligaciones que esta conlleva y la extinción de las licencias. Recoge la ley dos tipos de licencias: general y singular. La general va en función de la modalidad de juego por la que se opte. Las posibilidades que ofrece la ley son apuestas⁹, rifas¹⁰, concursos¹¹ y otros juegos¹². Para cada una de estas posibilidades hace falta una licencia general. Para la explotación de alguna de las modalidades antes mencionadas es necesaria una licencia singular de explotación. El otorgamiento de ambas licencias es competencia de la CNJ y la duración de las mismas está regulada en la ley.

Casi al final de la ley aparece el régimen sancionador. Engloba todo el Título VI y esta exhaustivamente desarrollado. Incluye, entre otras cosas, la competencia (art. 36), los tipos de infracciones (arts. 39 a 42), el procedimiento (art. 44) y los posibles recursos (art 45). Sobre la competencia lo más importante que hay que señalar es que

celebrado en una fecha previamente determinada o en un programa previo, en el caso de las instantáneas o presorteadas.”

⁹ “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”* (art 3.c) LJ)

¹⁰ “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”* (art 3.d LJ)

¹¹ “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 conexas 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.”* (art 3.d) LJCA)

¹² La ley usa el apartado f) como cajón de sastre e incluye en el mismo todos los juegos que no estén recogidos en la ley en los que *“exista un componente de aleatoriedad o azar y en los que se arriesguen cantidades de dinero u objetos económicamente evaluables.”*

esta es competencia de la CNJ y que en ocasiones (las fijadas por el art. 42.3) esta puede corresponder al ministro de Hacienda. También contempla la ley (art. 36.2) que la competencia pueda recaer sobre un órgano distinto a los mencionados anteriormente cuando este órgano sea el expresamente competente o cuando la entidad infractora este bajo la vigilancia de otro organismo. Regula la ley el modo de proceder en esos casos. En el artículo de las sanciones administrativas se recogen las posibles penas que tiene cada infracción en función de la calificación.

En último lugar (Título VII) la ley establece el régimen fiscal. Es un título que consta de dos artículos: 48y 49. En el primero establece detalladamente la creación de un impuesto sobre la actividades de juego. Quedan sujetos a él los operadores. En el segundo, establece una tasa por la gestión administrativa en e juego. Se paga cada vez que un operador requiere una actuación de la administración, que puede ser desde la petición de un informe hasta la emisión de la licencia. No se ahondará más en este título por quedar fuera del objeto del trabajo.

2.3.EFECTOS DE LA LEY 13/2011

En la exposición de motivos de la Ley 13/2011 se reconoce que uno de los motivos que llevó a hacer esa ley es la proliferación que hubo en esos años del juego on-line. Durante ese tiempo se incrementó el número de casas de apuestas que ofrecían sus servicios a través de una página Web. Pero cualquiera que las siguiese con un poco de interés pudo ver que tras la entrada en vigor de la ley se produjo un gran cambio. Muchas casas de apuestas se fueron, otras cambiaron de nombre y otras cambiaron su oferta. El motivo de este cambio fueron las condiciones que exigía la Ley 13/2011 y que a algunas empresas bien las perjudicaban, bien les afectaban a su sistema de juego.

Un claro ejemplo de esto es el caso de la casa de apuestas inglesa Betfair. Su sistema de juego es distinto a los demás. Son las denominadas apuestas cruzadas¹³. Ofrece la posibilidad de apostar a favor y en contra de cada evento y cruza apuestas entre los participantes, de forma que solo se considera hecha la apuesta de un usuario en el momento en el que otro usuario juega en contra de lo que ha apostado el primer usuario. El sistema es el mismo que el que se usa en bolsa. Para que haya más liquidez en el mercado y se mueva más dinero, el soporte que ofrece es global. De este modo,

¹³ Su uso también está previsto y autorizado en la LJ e incluso figura en las definiciones (art. 3)

todo el juego se integraba en un mercado común ya que redirigía a sus usuarios a su página web central con dominio inglés. Al entrar en vigor la Ley 13/2011, Betfair se vio obligada a crear una página Web específica para España y no podía redirigir a sus usuarios al dominio inglés, por lo que tenía que crear un mercado solo para España. Ante esto, la dirección de la compañía decidió suprimir ese sistema en España, implantando el sistema habitual de las apuestas.

Quizá estos efectos de la ley fueron más visibles que otros por ser, precisamente, más palpables y llamativos. Así, es más difícil medir cómo de metidos en el juego están los menores, cuánta población tiene ludopatía o hasta donde llega el fraude en el juego. Por esto es más difícil hablar de los efectos buenos de la ley o de si la ley está cumpliendo sus objetivos.

3. COMISIÓN NACIONAL DEL JUEGO

La Comisión Nacional del Juego es un órgano creado por la Ley 13/2011 dependiente del Ministerio de Hacienda. Fue creado con la idea de que ejerciera funciones reguladoras. Está regulado íntegramente en el Capítulo II del Título V LJ. Lo que más llama la atención es que muchos de los artículos están derogados por la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Concretamente derogaba el art. 20, que regulaba el objeto y la naturaleza jurídica, algunas de las funciones y los arts. 25 a 33, que regulaban todo lo relativo al Consejo de la CNJ y algunas cuestiones de regulación interna (el régimen de contratación y el régimen de personal, por ejemplo). Ante la amplitud de estas derogaciones, hay que analizar en que posición queda la CNJ.

Tras la entrada en vigor de la Ley 3/2013, la CNJ queda extinguida, de modo que todas sus funciones y competencias quedan ahora en sede de la Dirección General de Ordenación del Juego (DGOJ), tal y como establece la Disposición Adicional Décima LJ.

Algunos autores vieron en este cambio un abandono de la especialización y la vuelta a la Administración centralizada¹⁴. Lo cierto es que cambia el nombre y el tipo de

¹⁴ PALOMAR OLMEDA, A, *Un apunte sobre la responsabilidad pública de regulación y control de la actividad de juego en España*, Revista de Internet, Derecho y Política, núm. 15 (noviembre, 2012), p:59.

órgano, pero sigue siendo un órgano muy especializado. No es descartable la afirmación realizada ya que el cambio posiblemente haya abierto la puerta a una mayor intervención de la Administración, pero en ningún caso se puede negar la gran especialización que presenta este órgano.

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.

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,...)¹⁵.

Como se ha dicho antes, los objetivos y funciones de la CNJ pasan a ser los de la DGOJ, por lo que para su estudio y análisis hay que ir a la LJ. De los objetivos ya se ha hablado *supra* y 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

¹⁵ Información obtenida de la página web de la DGOJ <http://www.dgojuego.minhap.gob.es>

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.

Tras la lectura de los distintos funciones, se puede observar que estos se agrupan en cinco grupos¹⁶: 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), y e) por último, está la colaboración con otros organismos de la Administración General del Estado (puntos 13, 14, 17 y 18).

Sobre los puntos 15 y 16 hay que decir que fueron derogados por la Ley 3/2013. El motivo de esto se puede encontrar en que esas funciones son propias de la DGOJ y se les dará más importancia si se quedan en la Ley 13/2013. Además, se evitan repeticiones.

El punto 18 queda como cajón de sastre, haciendo que sea una lista abierta. Como es sabido, está es una técnica habitual que trata de servir de cierre ante la posibilidad de que otras normas decidan atribuir funciones adicionales a este órgano. Sin duda ello contribuye a la dispersión normativa, en cuanto puede encontrar sus funciones repartidas por todo el ordenamiento jurídico, lo cual contradice en gran medida con lo que parecía hacer con la disposición derogatoria y se ha comentado antes. Por otro lado, hay que tener en cuenta que estas ya son funciones de la DGOJ, lo que hace surgir la duda de porqué no se deroga este punto y se lleva directamente la nueva función atribuida a las funciones de la DGOJ. Un posible motivo es delimitar en qué consiste la función. Si se ha decidido mantener la lista de funciones de la extinta CNJ aparte, parece lógico pensar que las nuevas funciones siguen el mismo proceso.

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*

¹⁶ VVAA (dir: PALOMAR OLAMEDA, A) *En torno al Juego de Azar. Actividad, Regulación y Actores*, Fundación Codere-Thompson Aranzadi Reuters, Navarra, 2013, pps: 84 a 86.

el Gobierno o en las Órdenes del Ministerio de Economía y Hacienda, siempre que estas disposiciones le habiliten de modo expreso para ello. (...)”.

El motivo de que solo pueda dictar disposiciones de desarrollo se encuentra en el principio de legalidad, ya que no puede dictar normas de rango superior. Y, como nos recuerda la ley, solo puede hacerlo si existe autorización expresa para ello. La LJ también establece que las resoluciones de la DGOJ ponen fin a la vía administrativa y podrán ser recurridas por medio del recurso potestativo de reposición de acuerdo con la Ley 30/1992 o impugnarse ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

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 (...)”.

Este otorgamiento se podría mirar desde la perspectiva de la coherencia. Al órgano que se encarga de crear el juego, por decirlo de algún modo general, se le encarga la función de controlarlo e investigar las posibles irregularidades, teniendo en cuenta que en algunas ocasiones la labor de los Cuerpos de Seguridad del Estado van a estar por encima y que a la DGOJ puede que le corresponda solo una labor de colaboración.

Más abajo la ley también impone el deber de colaboración a los operadores al obligarles a facilitar a la DGOJ cualquier información que se les pida cuando estén siendo investigados. También permite a la DGOJ efectuar un control sobre la cuenta de un usuario. Aquí conviene detenerse un momento. Lo primero que hay que hacer es analizar la literalidad del art. 24.3.

“La [DGOJ] 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.”

En lo que respecta a la obtención de datos de carácter personal no hay mucha duda ya que dice que lo hará según la Ley de Protección de Datos. Lo que no queda muy claro es el control sobre la cuenta del usuario. ¿Se trata de un mero control formal de los datos o de un control exhaustivo de la cuenta? Si se trata de lo primero, no hay problema ya que estaría relacionado con lo primero. Pero si se trata de lo segundo, habría un problema, ya que no se trata de unos simples datos sino que sería una invasión considerable en la esfera privada del individuo, aspecto que anteriormente se ha fijado como uno de los límites a la intervención administrativa. Por poner un ejemplo (aunque habría que hacer muchos matices) es como si se controlaran las cuentas corrientes de los ciudadanos. Se puede hacer *a posteriori* y en casos muy concretos se puede tener controlada una cuenta para estudiar todos los movimientos de forma instantánea. Pero son casos muy concretos y es necesario un procedimiento más complejo que la simple mención en una ley ordinaria que autorice a un organismo dependiente de un Ministerio ajeno a estas cuestiones a realizar tamaña intromisión.

Por estos motivos me inclino a pensar que lo que la ley autorizaba a la CNJ es a realizar un control formal de la cuenta, sin entrar en detalles en cuanto a la cuenta en sí. Otro argumento que apoya esta idea es el hecho de que la ley prevé la colaboración de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado para realizar estas labores y supedita la actuación de la DGOJ a la de estos, siendo esa acto tan polémico más propio de la actuación Policial.

Como conclusión a este debate se puede decir que la labor de control e investigación que la LJ encomienda a la DGOJ es una labor formal y casi superficial, ya que el control exhaustivo lo guarda para aquellos que están especializados en esta labor, es decir, la Policía y la Guardia Civil en su caso.

Al final del Capítulo van los artículos derogados por la Ley 3/2013 a los que antes se ha aludido.

4. 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 OLMEDA¹⁷ 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.

¹⁷ VVAA (dir: PALOMAR OLMEDA, A) *En torno al Juego de Azar. Actividad, Regulación y Actores*, Fundación Codere-Thompson Aranzadi Reuters, Navarra, 2013, p: 92.

- 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.

5. SOCIEDAD ESTATAL DE LOTERÍAS Y APUESTAS DEL ESTADO (SELAE)

5.1. CAMBIO DE VEHÍCULO

La SELAE es el ente público encargado de gestionar la gran mayoría de los juegos a los que la LJ les otorga carácter reservado. Está creado por el RD-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. Su nacimiento se condicionó a la extinción de la entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado, creado a través del Real Decreto 2069/1999. Este proceso se hizo depender de la inscripción en el Registro Mercantil de la nueva SELAE. Pero la suplantación no fue total.

Al justificar el cambio, el RD-Ley 13/2010, en su exposición de motivos, dice que el panorama del sector del juego había cambiado mucho en el periodo anterior al RDL, lo que hacía necesario modernizar el marco jurídico del juego en España. Para lograrlo es necesario *“transformar la entidad pública Empresarial Loterías y Apuestas del Estado que actualmente es, simultáneamente, regulador del mercado y operador de los juegos de titularidad estatal, para crear un operador independiente y eficiente que dé transparencia al mercado.”* Es decir, que mientras que la extinta LAE hacía las veces de regulador y operador, la nueva SELAE solo será operador. Ante la pregunta que surge a continuación sobre quién hará las veces de regulador, el RD-Ley 13/2010 no da respuesta a esto. La respuesta la da el RD 325/2011, de 11 de marzo¹⁸. Este RD

¹⁸ Real Decreto 352/2011, de 11 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 1127/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía y Hacienda y se modifican el Real Decreto 1366/2010, de 29 de octubre, y el Real Decreto 63/2001, de 26 de enero, por el que se aprueba el estatuto del organismo autónomo Instituto de Estudios Fiscales.

dice que la función normativa que tenía la LAE la adoptará el DGOJ. En ambos cambios se prevé que las entidades adquirentes de las funciones adquieran también los activos (personal, materiales, equipos, etc.) de las sociedad a extinguir. En este sentido el cambio es total, solo que la LAE se divide en dos.

Antes de seguir analizando el papel de la SELAE, convendría analizar el cambio de vehículos que hace el legislador. Se pasa de un entidad pública empresarial a una sociedad estatal. Lo primero que hay que señalar es que por el cambio no deja de pertenecer (por decirlo de algún modo que se entienda con facilidad) a la AGE, y como tal no pierde ninguna de sus características, a saber: personalidad jurídica independiente, la Administración representa la mayor parte del accionariado y realizar actividades mercantiles, comerciales, industriales o financieras¹⁹. En segundo lugar hay que decir el concepto de entidad pública empresarial es un concepto genérico que se refiere a un tipo de empresas públicas. La LOFAGE las define como “*Organismos públicos a los que se encomienda la realización de actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación*” (art. 53.1). No hay duda de que la LAE era una entidad pública empresarial ya que tenía encomendada la gestión del juego. Para estudiar las sociedades mercantiles estatales hay que ir a la definición, que está en el art. 166 de la LPAP. Este artículo define las sociedades mercantiles estatales como “*aquéllas en las que la participación, directa o indirecta, en su capital social de las entidades que, conforme a lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 1091/1988, (...) integran el sector público estatal, sea superior al 50 por ciento.*” De acuerdo con esto, la SELAE podría ser una sociedad estatal mercantil. Pero esto no es concluyente, como tampoco lo es el nombre. Prueba de esto es la SEPI. Una gran ayuda para solucionar esto sería ver los estatutos de la SELAE. Pero lo cierto es que el RD que se suponía que iba a regularlo (el RD 352/2011) no lo hace, regulando solo la DGOJ.

Para solucionar esto parece que hay que ir más arriba y analizar la esencia de cada cosa. En el caso de las sociedades mercantiles estatales supondría tener que pasarse al Derecho Mercantil y nos saldríamos del ámbito de este trabajo. Pero como

¹⁹ BARRIO ANDRÉS, M, “Capítulo 6. La intervención pública en la economía”. En VVAA, *Derecho Administrativo III*, Moisés Barrio Andrés, VVAA; Dyckinson, Madrid, 2011;

resultado obtenemos que este tipo de sociedades tienen como objetivo, simplemente, operar en el tráfico. Y sobre las entidades públicas empresariales ya se ha dicho qué es lo que buscan. El siguiente paso es analizar la SELAE y ver a dónde se llega.

- 1) La participación del Estado en su capital social es superior al 50%. De hecho, está adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y hay una orden ministerial que prevé la privatización del 30% del capital social²⁰. Esto hace que la opción de que siga siendo una sociedad estatal mercantil siga siendo viable.
- 2) Al transferirse las competencias reguladoras a la DGOJ, la SELAE se queda solo con las funciones de operador. Decíamos a lo largo del trabajo que en este sector iban a convivir operadores reservados y operadores legitimados y lo cierto es que tienen que competir entre ellos y la DGOJ se iba a encargar de garantizar igualdad en la competencia. La SELAE es uno de los operadores reservados y tiene que competir contra los demás operadores del sector pero en un régimen de igualdad de condiciones. Cierto es que parece que cuenta con algunas facilidades que los demás no tienen pero igual de cierto es que tiene una oferta de apuestas que los demás no tienen.
- 3) Parece por tanto que la clave está en si realmente compite contra los operadores privados en igualdad de condiciones. Aquí la respuesta es que no. Cierto que comparten sector y que algunos operadores ofrecen modalidades similares a las que tiene la SELAE, pero lo cierto es que el muro que suponen las modalidades reservadas, desde un punto de vista económico, desvirtúan la competencia. Un operador normal nunca podrá ofrecer a sus participantes la posibilidad de jugar a La Lotería y la SELAE nunca podrá ofrecer a sus participantes una apuesta individualizada. Son ofertas distintas, aunque la LJ busque una regulación común. Al no poder competir en igualdad de oportunidades, la SELAE no es una sociedad estatal mercantil, siendo una entidad pública empresarial.

Y si sigue siendo una entidad pública empresarial ¿por qué cambiar el nombre? La respuesta parece estar en la pérdida de la función normativa. Al perder esta capacidad se le pudo dar a la LAE la forma de sociedad estatal al no realizar ya ninguna

²⁰ Orden EHA/2551/2011. BOE núm. 232, de 27 de septiembre de 2011.

actividad pública. Con el cambio de nombre contribuye a uno de los objetivos de la LJ: dar más claridad a la sector. Si uno de los operadores lleva consigo la capacidad normativa puede llevar a inseguridad a algunos participantes. Pero si eso se quita, se da más transparencia y se contribuye a la igualdad entre operadores, a pesar de que, como ya se ha dicho, esa igualdad no es total.

5.2.LAS DIFICULTADES LIGADAS A LA FORMA Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LA SELAE

Despejadas las dudas sobre la forma jurídica de la SELAE, hay que plantearse qué ocurre con su regulación. Como se ha anticipado, no existe regulación específica sobre la misma. El mayor contenido regulado está en el RD-Ley 13/2010. El resto de su regulación está disperso y solo atañe a aspectos del cambio de la antigua LAE a la nueva SELAE. Esto lleva a pensar una teoría que, aunque puede parecer un tanto imposible, da explicación al vacío normativo existente. La Teoría consiste en que al sustituir parcialmente a LAE, la SELAE no ocupó simplemente su lugar, sino que se subrogó hasta tal punto que hizo que hizo suya la regulación del ente anterior. Esto, si bien podría ser posible, se antoja falso porque el mismo RD-Ley que ordena el cambio prevé, poniendo una fecha tope, la aprobación de los estatutos, cosa que, como ya se ha dicho antes, no se hizo. Esto plantea la posibilidad de que esa adopción empezase como provisional hasta la aprobación de unos nuevos y al no llegar el citado momento se han convertido de facto en los estatutos de la nueva entidad. Hay que aclarar que tampoco aparece nada relacionado con nombramientos de sus administradores, circunstancia que podría venir explicada por el hecho de que no ha habido cambios en los administradores. Esto corroboraría la teoría de que al hacer el cambio de entidades no se hicieron cambios más grandes a la espera de la nueva regulación y al no llegar esta, no se han hecho cambios.

Ante este panorama la única forma de adentrarse en la SELAE es a través de sus memorias anuales, concretamente la de 2012²¹. Una memoria sola es poco para sacar conclusiones, pero hay que tener en cuenta que la memoria anterior todavía no recogía el cambio realizado. Si bien se ha expuesto la posibilidad de la SELAE adoptase la regulación del ente al que sustituyó, esta no se va analizar por no haber certeza de la realidad de este hecho.

²¹ La memoria anual de la SELAE puede obtenerse, junto con la de los años anteriores, en la página web de la sociedad: <http://www.selae.es/es/web-corporativa> (última consulta 13 de junio de 2014).

El primer capítulo de la memoria está destinado a la estructura organizativa. Es un capítulo corto que se divide en dos partes. La segunda parte explica la auditoría interna de la sociedad. En la primera, la que nos interesa, habla de los cambios en la estructura organizativa y la integración de otros órganos. Respecto a los cambios, dice que en ese año hubo cambios en la directiva. Que la memoria reconozca que se dieron estos cambios y que estos no se puedan encontrar invita a pensar que estos nombramientos se producen de forma interna, sin que tengan trascendencia hacia el exterior. Esto es posible si se tiene en cuenta que la SELAE ya no tiene actividad pública en el sentido de que ya no regula. La pérdida de la regulación puede hacer que el nombramiento de sus administradores pierda relevancia al no ser tan necesaria en este ente la seguridad jurídica, cosa que si será relevante en la DGOJ.

5.3.MODALIDADES DE JUEGO

Todos los juegos que ofrece SELAE entran dentro del ámbito de la LJ porque para participar es necesario que un empleado de LAE selle en un boleto oficial el juego del participante. A este proceso se le llama validación. Consiste en meter la participación en una máquina que imprime la participación en un boleto oficial de LAE. De esta forma cobran vital importancia los medios informáticos para la obtención de cualquier premio, siendo la presencia del participante accesorio e incluso innecesaria. Es tal la importancia de los medios telemáticos que incluso el escrutinio se hace normalmente a través de medios informáticos. Por otro lado, SELAE ofrece la posibilidad de jugar directamente por internet, sin necesidad de tener que acudir a un local oficial de SELAE.

Como se ha anticipado, al SELAE es una de los dos operadores que están legitimados para organizar los juegos reservados, que recordemos que son las loterías de ámbito estatal. Aplicando la definición de loterías nos encontramos que gestiona varios juegos de este tipo, a saber: la Lotería Nacional, La Primitiva, Bonoloto y Euromillones. La Lotería Nacional consiste en ser poseedor de un billete previamente impreso que contenga el número premiado. Las otras tres modalidades consisten en acertar los números obtenidos en un proceso aleatorio, números que el participante puede elegir voluntariamente rellenando por si mismo el boleto o de forma aleatoria al pedir un boleto cuyos números sean elegidos aleatoriamente por la máquina presente en los establecimientos de LAE. Los Euromillones son un juego especial porque no son exclusivos de España, sino que se juega en distintos países de Europa, concretamente en

España, Francia, Reino Unido, Suiza, Irlanda, Bélgica, Austria, Luxemburgo y Portugal²². Resulta obligado decir que representan un gran ejemplo de integración y colaboración en Europa por parte del estado Español y sus instituciones.

A parte de estos juegos, la SELAE ofrece también apuestas que, de acuerdo con la LJ²³, son de dos tipos. Por un lado están deportivas y por otro las hípicas. El primer grupo lo conforman la Quiniela y el Quinigol y el segundo el Lototurf y la Quiniela Hípica, conocida popularmente como Quíntuple Plus o QH²⁴. La Quiniela consiste en acertar el resultado en cuanto a ganador o tanteo final de quince partidos mientras que el Quinigol consiste en acertar el resultado exacto que se dará en una serie de partidos de fútbol. Llegados a este punto hay que decir que la LJ prevé que parte de la recaudación que obtenga la SELAE por las apuestas de futbol vaya destinado a organismos del fútbol. Concretamente, la DA III obliga al Ministerio de Educación, Cultura y Deportes a repartir lo ingresado por el Impuesto sobre Actividades del Juego en relación con las apuestas mutuas²⁵ deportivas de fútbol de la siguiente manera:

- 49,95% para las Diputaciones Provinciales, a través de las respectivas Comunidades Autónomas.
- 45,50% para la Liga Nacional de Fútbol Profesional.
- 4,55% para la Real Federación Española de Fútbol con destino al fútbol no profesional.

El segundo grupo está formado las apuestas hípicas. por las La Quiniela Hípica consiste acertar los caballos ganadores de la cinco primeras carreras de caballos de cada jornada y el caballo que llega en segundo lugar en la quinta carrera. Que se habilite esta opción en la quinta carrera es algo muy frecuente en las quinielas organizadas por la LAE. El ejemplo más claro de esto son las reglas especiales a las que está sometido el partido 15 (también denominado Pleno al 15), que básicamente consisten en que solo se

²² Lista sacada de la página web www.euro-millones.info

²³ Nos remitimos en este punto a lo señalado en el Art. 3 LJCA en las que se definen los diversos conceptos implicados.

²⁴ Esta denominación es la más reconocida por los usuarios de más edad o con más tradición en este tipo de apuestas por llamarse antiguamente así. La nomenclatura se debe a las iniciales de Quiniela Hípica.

²⁵ “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.” (art. 3 LJ). Concretamente se refiere a La Quiniela y al Quinigol.

puede poner un signo²⁶. Igual función tiene el pronóstico del caballo segundo clasificado en una carrera.

En último lugar está el Lototurf. Este juego es un juego mixto que combina apuesta hípica y lotería. Hay que acertar una combinación de números al igual que en la primitiva y el caballo ganador en la cuarta carrera del día. Solo se hará pleno de aciertos si se aciertan los dos. La LJ no prevé ningún nombre para esta modalidad de apuestas, pero en ningún caso las prohíbe.

Volviendo a los Euromillones hay que decir que está gestionado por *Company Service aux Lotteries en Europe*²⁷ (SLE). Es una empresa Europea que gestiona y controla los aspectos básicos del juego y delega su comercialización a las empresas de loterías nacionales de cada país participante. En el caso de España, las SELAE. Hay que decir que es muy importante que SLE regule solo lo básico ya que todos los participantes tienen que jugar en igualdad de condiciones, y al haber países no comunitarios, no se puede aplicar el Derecho Comunitario para todos. Por eso es esencial que SLE regule los aspectos básicos del juego que garanticen la igualdad y no entrar en aspectos que dependan de los países participantes, como puede ser la edad mínima para jugar.

En último lugar hay que decir que todos los juegos están íntegramente regulados²⁸. Es tal la regulación que en algunos juegos está tasado hasta el reparto de los premios en función de los aciertos obtenidos.

6. ORGANIZACIÓN NACIONAL DE CIEGOS ESPAÑOLES (ONCE)

La ONCE, a través de sus división Juegos ONCE, está autorizada para organizar distintos juegos de azar. Concretamente, tiene autorización para organizar los juegos reservados del art.4 LJ. Efectivamente la ONCE puede, y de hecho hace, organizar loterías de ámbito nacional. Esta posibilidad está directamente regulada en la LJ, en la DA II. En esta, el legislador dice que este régimen especial que tiene la ONCE se debe a

²⁶ La Quiniela consiste en pronosticar el signo que tendrán quince partidos: 1 si gana el local, X si es empate y 2 si gana el equipo visitante. En todos los partidos se pueden poner dos signos (dobles) o incluso tres (triples) salvo en el partido 15 en el que los dobles y los triples están prohibidos.

²⁷ Empresa de Servivios de Lotería en Europa.

²⁸ La regulación se puede obtener en la página web de SELAE (última visita: 13 de junio de 2014).

“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”. Tras esto, la LJ explica de donde procede y algunas características del régimen jurídico aplicable a la ONCE en materia de juego.

Las autorizaciones concretas para los juegos concretos se hacen a través de RD. Uno de las autorizaciones más polémicas fue el RD 1336/2005²⁹, que autorizaba la comercialización de una lotería presorteadada, porque fue recurrido ante el TC por algunas CCAA por considerar estas que esa aprobación era competencia suya. El TC resolvió todas de la misma forma, considerando que al ser un juego de ámbito nacional, no era competencia de las CCAA³⁰.

Lo cierto es que en estos RD que autorizan la celebración de loterías por parte de la ONCE, el gobierno suele incluir un artículo en el que dice que los ingresos obtenidos por la explotación de estos juegos irán destinados a los fines propios de la ONCE. La ONCE es una organización sin ánimo de lucro que tiene como fin ayudar a los ciegos españoles. De esta forma, el Gobierno contribuye a esta ayuda y les concede fondos para realizar esta labor. En las autorizaciones, el Gobierno dice que los ingresos que se queda la ONCE son los que resultan de reducir a los ingresos obtenidos por las ventas los gastos de los premios, de los agentes que comercializan los boletos y los demás gastos generados por dicha comercialización. Y para evitar abusos o que esta previsión no sirva de nada, establece un margen para la entrega de premios, siendo este de entre el 25% y el 70% de los ingresos obtenidos por las ventas.

La Once ofrece tres modalidades de juegos. La primera, la más clásica y conocida, son los cupones. Es una lotería en la que el participante compra un boleto con el número ya impreso y gana es el mismo número que resulta tras un sorteo. Este grupo

²⁹ Si bien este RD continuó en vigor, su vigencia caducó. La autorización ha sido renovada, con algunas modificaciones, a través del RD 1706/2011.

³⁰ Para más información consultar las siguientes SSTC:

- STC (Pleno) núm. 32/2012, de 15 de marzo de 2012; recursos núm. 4124/1999, 3029/1999 y 4216/1999. Ponente: Sala Sánchez, Pascual. BOE núm. 88, de 12 de abril de 2012.
- STC (Pleno) núm. 133/2012; recurso núm. 3133/2006. Ponente: Pérez Vera, Elisa. BOE núm. 163, de 9 de julio de 2012.
- Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) núm. 163/1994, de 26 de mayo de 1994; recurso núm. 957/1985. Ponente: Gabaldón López, José. BOE núm. 151, de 25 de junio de 1994.

lo conforma el Cuponazo, el Cupón Diario y el Sueldazo de Fin de Semana. La segunda es una lotería que consiste en que el participante elige de forma voluntaria una serie de números que tienen que coincidir con los que resulten de un sorteo. Los números con los que se participa también pueden obtenerse de manera aleatoria. Pertenecen a este grupo los juegos: el Eurojackpot, el 7/39 y el Super Once. Por último, están los denominados rascas. Es lo que jurídicamente se conocen como loterías presorteadas. Esta modalidad consiste en que el boleto ya tiene premio y el participante solo lo conocerá una vez haya descubierto el premio. La forma de usarlo de la ONCE es someter al participante a un pequeño juego al rascar los boletos. Los juegos que conforman esta modalidad son variables, dependiendo a veces de la época del año. En cualquier caso, la oferta siempre está compuesta por rascas de distintos precios.

Cabe preguntarse si la lotería presorteadada está dentro del ámbito de aplicación de la LJ ya que la presencia del participante al ser él el que elige el boleto y descubrir al instante si está premiado. La respuesta es que sí. Simplemente hay que pensar que es como la lotería normal solo que se cambia el momento del sorteo. Y si bien el participante descubre al momento si obtendrá premio o no, en realidad su papel tiene una importancia mínima ya que el sorteo, que es lo que importa, ya se ha realizado. La clave está en que la presencia del participante es accesorio. Y es accesorio porque el sorteo ya se ha realizado. El papel del participante se reduce a que le toque el boleto premiado.

Hay que destacar aquí también la oferta de un juego que se juega en varios países simultáneamente. Se trata del Eurojackpot. Se trata de una lotería creada por organismos privados de lotería con la idea de hacer competencia a los Euromillones. De hecho, participan más países que en los Euromillones. Concretamente participan: España, Alemania, Croacia, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Islandia, Letonia, Lituania, Países Bajos, Noruega, Eslovenia y Suecia³¹. Cabe preguntarse ahora cómo es posible que el Gobierno autorice a la ONCE ofrecer un juego que hace competencia a un juego que ofrece la SELAE. El motivo será el mismo por el que le deja organizar juegos de lotería cuando la SELAE tiene los suyos propios. No hay que olvidar que de esta forma el Gobierno contribuye a ayudar a una asociación sin ánimo de lucro que realiza una

³¹ Lista obtenida de la web: www.euro-jackpot.org (última visita: 13 de junio de 2014)

labor social. Se puede considerar que es una subvención. Además, hay que tener en cuenta que el Gobierno y la ONCE están estrechamente vinculados³².

La ONCE no es el único ente privado al que se le ha autorizado para hacer de operador en loterías de ámbito estatal. Destaca que la nota general es que se tratan de entidades que realizan fines sociales. El ejemplo más claro de esto es el de la Cruz Roja.

7. APUNTES FINALES

En este apartado se van a tratar aspectos que era necesario mencionar pero que por sí mismos no se ha considerado que por sí mismos sean suficientes para constituir un apartado propio. Pero son cuestiones que sí que podrían tener más desarrollo.

7.1.PUBLICIDAD³³

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.

³² En su página web la ONCE reconoce que el Gobierno supervisa su labor.

³³ Para más información a sobre la publicidad y el juego, leer los capítulos escritos por CAZORLA GONZÁLEZ-SERRANO, C, “Capítulo 2. La ordenación de la publicidad asociada al juego” y JIMÉNEZ LÓPEZ, D, “Capítulo 3. La regulación, autorregulación y patrocinio asociada al juego online”, en VVAA (dir: PALOMAR OLMEDA, A), *En torno al Juego de Azar. Actividad, Regulación y Actores*, Fundación Codere-Thompson Aranzadi Reuters, Navarra, 2013

7.2. APUESTAS HÍPICAS³⁴

Las apuestas hípicas mueven al año millones de euros en todo el mundo. Es tal su impacto que en algunos hipódromos, en fechas muy concretas, habilitan taquillas especiales para extranjeros y facilitar que jueguen. El sistema español es apuesta cerrada: solo se puede jugar en hipódromo. Si se juega desde fuera es otro mercado distinto, sin que se mezcle con el del hipódromo. Este hecho no tiene sino consecuencias negativas, ya que se pueden obtener muchas más ventajas desde un mercado amplio con mucho movimiento, tanto para los apostantes, como para los operadores y la Administración. Este hecho ha llevado a muchas voces a pedir la externalización de las apuestas hípicas. Pero este proceso se ha paralizado por que, al darse solo en los hipódromos, es competencia autonómica. Y externalizarlo supondría un gran problema competencial, ya que solo podría hacerlo el Estado. Aún así, algunos autores insisten en la ventajas y provechos de esto y no dudan en pedir un sistema abierto en el que se pueda apostar desde más allá del hipódromo³⁵.

No hay duda de que este sistema sería muy provechoso, pero la principal realidad es que hay muy pocos hipódromos en España y la mayoría de la actividad está concentrado en el Hipódromo de la Zarzuela de Madrid.

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

³⁴ Para más información, DE ANDRÉS ÁLVAREZ, R, *El marco legal de las apuestas hípicas en España. El necesario cambio de modelo*, Revista Jurídica de Deporte y Entretenimiento, Aranzadi, Navarra, nº 28, 2010.

³⁵ DE ANDRÉS ÁLVAREZ, R, *El juego como motor de industrias y mercados en tiempos de crisis. El necesario desarrollo de las apuestas hípicas en España: locales de apuestas y simulcasting*, Revista Jurídica de Deporte y Entretenimiento, Aranzadi, Navarra, nº 28, 2010.

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.

FUENTES DE INVESTIGACIÓN

A) LEGISLACIÓN

Constitución Española de 1978

Real Decreto de 24 de julio de 1889, texto de la edición del Código Civil mandada publicar en cumplimiento de la Ley de 26 de mayo último

Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado

Ley 13/2011, de 27 de mayo, de Regulación del Juego.

Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

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

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.

Real Decreto 1336/2005, de 11 de noviembre, por el que se autoriza a la Organización Nacional de Ciegos Españoles la explotación de una lotería instantánea o presorteadada.

Real Decreto 352/2011, de 11 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 1127/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía y Hacienda y se modifican el Real Decreto 1366/2010, de 29 de octubre, y el Real Decreto 63/2001, de 26 de enero, por el que se aprueba el estatuto del organismo autónomo Instituto de Estudios Fiscales.

Real Decreto 1706/2011, de 18 de noviembre, por el que se modifica el Real Decreto 1336/2005, de 11 de noviembre, por el que se autoriza a la Organización Nacional de Ciegos Españoles la explotación de una lotería instantánea o presorteadada.

Orden EHA/2551/2011, de 26 de septiembre, por la que se crea un órgano colegiado para el asesoramiento en el proceso de privatización de las acciones

B) JURISPRUDENCIA

— STC (Pleno) núm. 163/1994, de 26 de mayo de 1994; recurso núm. 957/1985.

Ponente: Gabaldón López, José. *BOE* núm. 151, de 25 de junio de 1994.

- STC (Pleno) núm. 32/2012, de 15 de marzo de 2012; recursos núm. 4124/1999, 3029/1999 y 4216/1999. Ponente: Sala Sánchez, Pascual. BOE núm. 88, de 12 de abril de 2012.
- STC (Pleno) núm. 133/2012; recurso núm. 3133/2006. Ponente: Pérez Vera, Elisa. BOE núm. 163, de 9 de julio de 2012.
- Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) núm. 134/2012, de 19 de junio de 2012; recurso núm. 3134/2006. Ponente: Delgado Barrio, Francisco Javier. BOE núm. 163, de 9 de julio de 2012.

C) BIBLIOGRAFÍA

VVAA (dir: PALOMAR OLMEDA, A) *En torno al Juego de Azar. Actividad, Regulación y Actores*, Fundación Codere-Thompson Aranzadi Reuters, Navarra, 2013

GÓMEZ FUENTES, A, *La corrupción enfangana Italia*, (noticia sobre la corrupción en torno a las apuestas deportivas-

PALOMAR OLMEDA, A, *Un apunte sobre la responsabilidad pública de regulación y control de la actividad de juego en España*, Revista de Internet, Derecho y Política, núm. 15 (noviembre, 2012)

DE ANDRÉS ÁLVAREZ, R, *El marco legal de las apuestas hípicas en España. El necesario cambio de modelo*, Revista Jurídica de Deporte y Entretenimiento, Aranzadi, Navarra, nº 28, 2010.

DE ANDRÉS ÁLVAREZ, R, *El juego como motor de industrias y mercados en tiempos de crisis. El necesario desarrollo de las apuestas hípicas en España: locales de apuestas y simulcasting*, Revista Jurídica de Deporte y Entretenimiento, Aranzadi, Navarra, nº 28, 2010.

VVAA, *Derecho Administrativo III*, Dyckinson, Madrid, 2011

VVAA (dir: PALOMAR OLMEDA, A), *El juego on-line*, Aranzadi, Navarra, 2011.

D) PÁGINAS WEB

www.abc.es/20120529/comunidad-valencia/abcp-corrupcion-enfanga-italia-20120529.html, (última consulta: 29/572014)

www.euro-jackpot.org (última visita: 13 de junio de 2014)

www.euro-millones.info (última visita: 13 de junio de 2014)

www.selae.es (última visita: 13 de junio de 2014)

<http://www.dgojuego.minhap.gob.es> (última visita: 16 de junio de 2014)