



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

**EL JUEGO ONLINE.
PREVENCIÓN Y SANCIÓN
DE LA MANIPULACIÓN EN
LAS APUESTAS
DEPORTIVAS.**

Autor: Pablo Óscar Mayor Bravo

4º, E-1.

Derecho Administrativo

Tutor: Clara Martínez García

Madrid

Abril, 2020

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	6
1.1. Contextualización	6
1.2. Objetivos.....	8
2. ANÁLISIS DE LA LEY 13/2011, DE 27 DE MAYO, DE REGULACIÓN DEL JUEGO.....	9
2.1. Preámbulo de la Ley	9
2.2. Objeto y ámbito de aplicación	11
2.3. Modalidades de juego	11
2.4. Publicidad.....	13
2.5. Títulos habilitantes	16
2.5.1. <i>Caso Real Betis Balompié S.A.D.</i>	20
2.6. Control de la actividad	22
2.7. Menores y personas en situación de especial vulnerabilidad	24
2.8. Aspectos de Organización Administrativa Estatal sobre el Juego en España.....	30
2.9. Régimen Sancionador.....	32
3. LAS APUESTAS DEPORTIVAS.....	36
3.1. Introducción	36
3.2. Manipulación en las apuestas deportivas	38
3.2.1. <i>Disciplina Deportiva y Régimen Disciplinario</i>	39
3.2.2. <i>Amaños en competiciones deportivas</i>	41
3.2.3. <i>Controles y acciones relativas a amañes</i>	43
3.2.4. <i>Supervisión de la integridad de los mercados de apuestas y lucha contra el fraude</i> 45	
4. CONCLUSIONES.....	48
5. BIBLIOGRAFÍA	50

ABREVIATURAS

LRJ: Ley de Regulación del Juego

CNJ: Comisión Nacional del Juego

ONCE: Organización Nacional de Ciegos Españoles

OID: Organización Impulsora de Discapacitados

D.A: Disposición Adicional

DGOJ: La Dirección General de Ordenación del Juego

AGE: Administración General del Estado

LAE: Loterías y Apuestas del Estado

LD: Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte

RD: Real Decreto

SIGMA: Servicio de Información Global del Mercado de Apuestas

RGIAJ: Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego

RESUMEN

Debido al desarrollo tecnológico ha habido un incremento exponencial de las prácticas ilícitas en el ámbito del juego, lo que ha provocado una menor seguridad jurídica del sector y un peligro para los participantes y operadores del mismo. Por ello, se aprobó la Ley de Regulación del Juego 13/2011, de 27 de mayo, para garantizar un marco normativo estable en el que se regulasen las garantías y mecanismos de prevención y sanción de estas actividades. Esto, junto a los efectos de la publicidad del juego, la necesidad de operar con títulos habilitantes y la problemática de los menores de edad, hace que resulte interesante realizar un análisis de las disposiciones contenidas en esta regulación.

Además, como consecuencia de la evolución de la actividad a través de internet, la ilegalidad en las apuestas ha aumentado, provocando una mayor manipulación de los acontecimientos deportivos. Estas conductas ponen en riesgo la integridad del deporte y manchan la ética y cultura del mismo, afectando a su vez a espectadores y profesionales. Por lo tanto, en este trabajo estudiaremos también los diferentes mecanismos de control y acciones relativas a la lucha contra el fraude en las apuestas, algunos casos de amaño de partidos y las posibles modificaciones que podrían establecerse para mejorar la regulación deportiva.

PALABRAS CLAVE

Ley de Regulación del Juego, publicidad del juego, protección de menores, apuestas deportivas, amaño de partidos.

ABSTRACT

As a result of technological development, there has been a sharp increase in illegal practices in the field of gambling, which has led to less legal certainty in the sector and a danger for the players and operators in the sector. For this reason, the Gambling Regulation Act 13/2011 of 27 May was introduced to guarantee a stable regulatory framework to govern the guarantees and procedures for the prevention and punishment of these activities. This, together with the effects of the advertising of the game, the need to operate with enabling titles and the problem of under-age people, makes it interesting to carry out an analysis of the rules contained in this regulation.

Furthermore, as a consequence of the evolution of the activity through the Internet, the illegality of betting has increased, causing a greater manipulation of sports events. These actions put the integrity of sport at risk and damage its ethics and culture, affecting both spectators and professionals. Therefore, in this study we will also examine the different control strategies and actions related to the fight against betting fraud, some cases of match fixing and the possible changes that could be established to improve sport regulation.

KEY WORDS

The Gambling Regulation Act, game advertising, protection of minors, sports betting, match fixing.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Contextualización

Debido al avance de las nuevas tecnologías, al desarrollo de los medios electrónicos y al aumento de conductas fraudulentas, ha sido necesario establecer una normativa del juego que proteja a los sujetos y un régimen sancionador que se encargue de perseguir y condenar aquellos delitos relacionados con este sector. El juego es un sector de enorme relevancia económica y social, y lo cierto es que tras la revolución de internet, es un sector que está necesitado de modo particular de un elemento esencial jurídico como es la seguridad jurídica. Una seguridad que dote de certeza a los operadores y también a los participantes en el juego, siendo uno de los principales objetivos de este marco regulatorio. Resulta ser absolutamente necesaria esta regulación, pues antes de la aparición del fenómeno de internet ésta había pasado a ser meramente marginal. Sin embargo, en los últimos años ha tenido una dimensión económica muy importante y ha perjudicado mucho a los operadores que quieren realizar su labor en el ámbito normativo establecido. Por ello, y como consecuencia de las apuestas fraudulentas que ha habido últimamente, en especial, en el mundo deportivo, este tema es de vital importancia y requiere un análisis completo del mismo.

Los principales motivos para justificar esta Ley de Regulación del Juego, como expresa Herráiz Serrano, son los siguientes: en primer lugar, todos los Grupos Parlamentarios estaban de acuerdo en que era necesario aprobar una norma estatal con rango de ley, ya que este sector del juego carecía de una ley regulada por el Estado y porque era esencial regular el sistema interactivo del juego, en el cual se ofrecen prestaciones de servicios. Suponía un objetivo primordial contar con un marco normativo que lidiase con los problemas y los peligros que tiene la práctica del juego por medios informáticos, electrónicos o telemáticos, y la consolidación de las competencias estatales en esta materia. En segundo lugar, era esencial paliar la ilegalidad que existía en ese momento en los juegos online, ya que además, producía consecuencias económicas muy negativas para el Estado, ante la ausencia de pago de impuestos por los operadores del juego por internet. La veloz propagación del juego en línea obligaba también al legislador estatal a establecer un marco regulatorio que tipificase las sanciones administrativas y penales correspondientes. El Presidente de CODERE, durante su comparecencia ante la Comisión de Economía y Hacienda del Congreso, después de explicar el creciente desarrollo de la

industria del juego en España, informando del gran número de empresas que mueven cantidades masivas de dinero, que emplean miles de trabajadores y que aportan miles de millones de euros a las Administraciones Públicas (por vías tributarias y de impuestos de juego), estimó: “parece evidente la trascendencia de proceder, por primera vez en nuestra democracia, a regular con rango de ley un sector económico de esta relevancia”.

En definitiva, la gran exigencia de contar con una ley formal que regulara los juegos online, suponía a su vez la competencia estatal en este ámbito, debido a la incertidumbre que sembraba que el juego practicado por estos medios pudiera ajustarse al ámbito de una Comunidad Autónoma. Siguiendo esta línea, pese a la competencia estatal en la regulación del juego, se advierte la convivencia con ámbitos competenciales propios de las Comunidades Autónomas, teniendo en cuenta, por tanto, las disposiciones de los Estatutos de Autonomía en este sector. Por otro lado, la LRJ fundamenta la competencia estatal en la materia, en las reglas 6ª (legislación mercantil), 11ª (bases de la ordenación de crédito, banca y seguros), 13ª (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), 14ª (Hacienda general) y 21ª (régimen general de comunicaciones) del art. 149.1 CE, “y, por ende, su aplicación se proyecta sobre la actividad del juego, siempre que se desarrolle con ámbito estatal”. La delimitación de un ámbito territorial cuando hablamos de internet se trata de una cuestión compleja. Todas las Comunidades ostentan competencias calificadas de exclusivas sobre casinos, juegos y apuestas, con excepción de las del Estado. No se aclara suficientemente que, salvo en el caso de las loterías, que se consideran como monopolio fiscal, cualquier otro juego o apuesta debería atribuirse a la competencia exclusiva y excluyente de las Comunidades Autónomas salvo que se desarrolle en todo el Estado.

Asimismo, la justificación de las competencias se encuentra también en la importancia de gestionar diversas cuestiones tales como asegurar las garantías de consumidores y usuarios que participan en la actividad; afianzar la seguridad jurídica del sector, en el que se instauren derechos y obligaciones a los operadores, constituyendo un sector competitivo en el mercado; controlar y evitar la práctica de actividades ilícitas como el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo; o la especial protección del menor y de aquellos grupos de afectados en este ámbito. Por lo tanto, “el criterio que, para el Estado, determina el ejercicio de sus competencias exclusivas por las Comunidades Autónomas es el del territorio donde se desarrollan los juegos, habida cuenta del respaldo

constitucional que, tradicionalmente, ha recibido el ejercicio de los títulos transversales estatales sobre esta materia”.

En tercer lugar, esta Ley también pretende fijar con claridad las bases del estatuto del participante, otorgando todas las garantías necesarias, estableciendo un conjunto de derechos y obligaciones tanto para los operadores como para los participantes.

En cuarto lugar, la necesidad, que tiene su origen en la jurisprudencia del Tribunal Europeo, de la “separación del órgano regulador de los órganos operadores”. Como consecuencia de este cambio en la organización del sector del juego, se crea la Comisión Nacional del Juego, (CNJ) “un órgano esencial en la implementación de esta ley”.¹

Por último, el nuevo marco normativo también se argumenta en la conveniencia de impulsar políticas de juego responsable, la importancia de regular la publicidad del juego y la actualización del régimen sancionador para los juegos de competencia estatal.

1.2. Objetivos

Los objetivos principales de este trabajo de investigación son los siguientes:

- i. Realizar un análisis crítico de la Ley de Regulación de Juego 13/2011, de 27 de mayo, comenzando por un desglose de las razones aducidas por el legislador para aprobar un nuevo marco regulatorio en este sector.
- ii. Examinar los fundamentos en los que se basa la Ley de Juego, en particular su objeto, ámbito de aplicación y modalidades de la actividad regulada.
- iii. Estudiar casos de publicidad del juego ilícita, así como su sanción, y los mecanismos empleados para proteger a los consumidores de los efectos que la actividad publicitaria puede producir. En este ámbito, se destaca la importancia de los títulos habilitantes para poder operar adecuadamente y se analizan los casos en los que no se cuenta con la debida autorización, para aplicar a los mismos la regulación estudiada.
- iv. Examinar las prohibiciones en materia de juego para los menores de edad y personas en situación de especial vulnerabilidad, así como las medidas y procedimientos de protección y su aplicación en las diferentes Comunidades

¹Herráiz Serrano, O., “Oportunidad y necesidad de una nueva ley estatal del juego: antecedentes” en Herráiz Serrano, O. (coordinadora), *El nuevo régimen jurídico de los juegos de azar. Comentario a la Ley estatal 13/2011, de regulación del Juego*, LA LEY, Madrid, 2012, pp. 56-71.

Autónomas. En esta materia, se estudian las competencias de la Comisión Nacional del Juego, la aplicación del régimen sancionador y determinar las posibles modificaciones que podrían hacerse en este aspecto.

- v. Llevar a cabo un estudio de la manipulación de las apuestas deportivas, examinando el régimen disciplinario de los deportistas profesionales y analizando las posibles soluciones para evitar el amaño de partidos. Nos centraremos a este efecto en algunos casos recientes de fraude en acontecimientos deportivos.
- vi. Por último, determinar los controles y las acciones relativas a amaños para detectar y evitar estas prácticas ilícitas, analizando los diferentes organismos que se encargan de la supervisión de la integridad de los mercados de apuestas y las líneas de actuación de lucha contra el fraude.

2. ANÁLISIS DE LA LEY 13/2011, DE 27 DE MAYO, DE REGULACIÓN DEL JUEGO

2.1. Preámbulo de la Ley

La importancia del juego ha cambiado drásticamente. Debido a las nuevas tecnologías y al gran impacto que ha tenido en la sociedad, la utilización de internet y de servicios interactivos (como pueden ser aplicaciones de páginas de apuestas) se ha convertido en el instrumento principal para realizar apuestas. Además, la despenalización del juego en el Real Decreto Ley 16/1977, de 25 de febrero, también ha influido en el cambio de concepción en este ámbito. Pese a que el juego no ha tenido muchos cambios normativos, la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, destacó que una nueva dimensión en el juego era estrictamente vital. La seguridad de los participantes y operadores del juego, los menores de edad, la vulneración del consentimiento en la participación o el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, son aspectos fundamentales que necesitan protección.

Por consiguiente, debido a estas finalidades de protección social y al deber imprescindible de prevenir el fraude en las apuestas y juegos de azar, la necesidad de implementar una

ley estatal del sector del juego es esencial. No obstante, junto a las competencias estatales, se respetarán y reconocerán los Estatutos de Autonomía que otorguen competencias a aquellas Comunidades Autónomas que estén capacitadas para colaborar en el sector del juego, de tal forma que haya una estrecha cooperación entre ambos. Por consiguiente, y siguiendo los preceptos constitucionales, las Comunidades Autónomas pueden asumir responsabilidad exclusiva en cuanto a la regulación de los juegos de azar. Esta responsabilidad está limitada al territorio de la correspondiente Comunidad Autónoma. Esta autoridad ha permitido que hayan implementado reglamentos para la prestación de servicios de juegos de azar a nivel regional y también casinos y otros lugares físicos donde se realizan apuestas. Asimismo, las Comunidades Autónomas tienen competencia para regular actividades relacionadas con el sector del juego, como pueden ser loterías, siempre y cuando no interfieran en con los poderes reservados al Estado en esta materia.

Como consecuencia de la importancia de implementar un marco jurídico, cabe resaltar iniciativas parlamentarias y mandatos al Gobierno: en el ámbito nacional, la Disposición adicional vigésima de la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información y, en el ámbito comunitario, en la Resolución del Parlamento Europeo de 10 de marzo de 2009 sobre la integridad de los juegos de azar en línea.²

En cuanto a la Disposición adicional vigésima³, cabe reseñar que a través de un Proyecto de Ley, el Gobierno regulará las actividades de juego y apuestas, en particular velará por la normativa de protección de los menores, implementar regulaciones sobre la explotación de actividades de juego, controlar que las condiciones de mercado en este sector son absolutamente seguras, aplicar sobre las actividades de juego un sistema tributario, etc.

Por otra parte, cobra importancia el juego relacionado con las loterías, que debido a la posibilidad de utilizar documentos de pago para emplear prácticas fraudulentas como el blanqueo de capitales, necesita reservarse esta sección a ciertos operadores públicos o privados, que, a su vez, estarán sometidos a un control público. De esta forma, se protegerán efectivamente los intereses del Estado contra los espuriosos fraudes en este ámbito del juego. Concretamente, se reserva a la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas

² Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de marzo de 2009, sobre la integridad de los juegos de azar en línea (2008/2212).

³ Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información. Disposición adicional vigésima. (BOE. Núm. 312, de 29/12/2007).

del Estado y de la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE) la actividad del juego de loterías de ámbito estatal. El Ministerio de Economía y Hacienda y la Comisión Nacional del Juego se encargan de establecer los procedimientos de autorización y la adopción de las todas las medidas que sean necesarias para controlar las actividades de juego sujetas a reserva, realizadas por determinados operadores.⁴

2.2. Objeto y ámbito de aplicación

El objeto de la Ley 13/2011 no es otra que la regulación per se de la actividad del juego, y que tiene como objetivos principales la protección del interés público, la defensa de los derechos de los menores, lidiar con los delitos de fraude y blanqueo de capitales, evitar conductas adictivas en el juego y por supuesto la seguridad jurídica de los operadores y participantes del sector. Por ello, su desarrollo se confiere al ámbito estatal, sin perjuicio de las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas en este ámbito y que vienen recogidas en sus Estatutos de Autonomía.

En el ámbito de aplicación de la ley, siempre que estén desarrolladas por el ámbito estatal, se incluyen las siguientes actividades de juego: loterías, apuestas y cualesquiera otras actividades en las que se arriesgue dinero u otros bienes, rifas y concursos, juegos de carácter ocasional y actividades de juego transfronterizas. Por otra parte, quedan excluidos del ámbito de aplicación los juegos o competiciones de puro ocio, siempre que no produzcan trasferencias económicas; las actividades de juego realizadas a través de medios electrónicos, informáticos, telemáticos o interactivos cuyo ámbito no sea estatal; y, por último, las combinaciones aleatorias con fines publicitarios o promocionales.⁵

2.3. Modalidades de juego

La ley proporciona la definición de juego en general y posteriormente la de algunos juegos en razón de su modalidad, que merecen atención puesto que tiene cierta trascendencia a lo largo de la aplicación de esta normativa.

⁴ Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego. (BOE. núm. 127, de 28/05/2011).

⁵ Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego. (BOE. núm. 127, de 28/05/2011).

En primer lugar, el juego se define como una actividad en la cual el dinero o bienes económicamente valorados están en juego y que hasta cierto punto depende de la suerte, pudiendo ser transferidos entre los participantes, independientemente de si el nivel de habilidad de los otros jugadores es decisivo en los resultados o si dependen totalmente del azar.

En segundo lugar, se definen modalidades de juegos de azar en razón del tipo de juego, como por ejemplo: Loterías. Se trata de una actividad de juego en la que se otorgan premios en los casos en que el número o signos indicados en un billete, cupón o equivalente electrónico coincida total o parcialmente con el producido por un sorteo o evento celebrado en una fecha previamente determinada o, en el caso de las loterías instantáneas o preclasificadas, en un momento anterior. Las apuestas sobre los resultados de los sorteos de lotería no están reguladas. Dado que los juegos no regulados específicamente se consideran prohibidos, este tipo de apuesta estaría prohibida.⁶

Por su parte el art. 5 de la Ley, señala que cualquier tipo de juego dentro del ámbito de la ley de apuestas que no esté específicamente regulado por el Ministerio de Hacienda está prohibido. No basta con que una modalidad del sector esté definida en la ley para que sea permitida. Además, cada tipo de juego tiene que tener una regulación específica, requisito que debe cumplirse ya que lo exige el Ministerio de Hacienda. Por otro lado, cada operador debe obtener una licencia general de 10 años para la categoría general de juego y licencias especiales de uno a cuatro años para la operación de un juego específico. A nivel regional, cada una de las diecisiete Comunidades Autónomas es libre de elegir y establecer su política de juego. La regla general por defecto es que los juegos de azar están prohibidos a menos que sean autorizados previamente por el gobierno regional de la Comunidad Autónoma específica.

El art. 6 de la Ley recoge ciertas prohibiciones tales como la interdicción de realizar actividades relacionadas con el sector, que “atenten contra la dignidad de las personas, el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen...”. También establece prohibiciones subjetivas, como la participación en los juegos por parte de menores, incapacitados o personas que lo soliciten expresamente.

⁶ González-Espejo, P., y López Velázquez, D., “Spain” en Rohsler, C. (ed.), *The Gambling Law review*, The Law Reviews, Reino Unido, Londres, 2019, pp 342-355.

En opinión de Carlos Lalanda Fernández, el precepto legal opera como “concepto jurídico indeterminado”, y por ello, no está haciendo referencia a la prohibición de juegos en particular, sino tan solo de una muestra o del englobado de los mismos.⁷

2.4. Publicidad

En cuanto a la publicidad, patrocinio y promoción, queda prohibida su aplicación en este sector, siempre que los operadores de juego no hayan obtenido el correspondiente título habilitante. En este sentido, la publicidad del juego, conforme al artículo 2 de la Ley General de Publicidad “es toda forma de comunicación realizada por una persona física o jurídica, pública o privada en ejercicio de una actividad comercial, industrial, empresarial o profesional”.⁸

Además la publicidad en el juego tiene como fin “promover de forma directa o indirecta la contratación de bienes muebles o inmuebles, servicios, derechos y obligaciones”.

Como mencionábamos anteriormente, la prohibición que se establece en el artículo 7 de la LRJ, sobre la publicidad en el juego, es por otra parte una condición, pues no se prohíbe sino que se autoriza si se cumplen determinados requisitos y por supuesto, sometiéndose en todo caso al control de la Administración.⁹

Aquellos que soliciten la introducción de anuncios, deberán contar con el debido título habilitante, y serán las agencias de publicidad, operadores audiovisuales, medios de información u operadores de servicios de la sociedad de la información, las que se encargarán de pedir este requerimiento. Si se efectuase cualquier tipo de publicidad de un juego sin contar con el título habilitante, La Comisión Nacional del Juego podrá requerir el cese de la publicidad de las actividades de juego y podrán incurrir en infracción grave con una sanción que oscilará entre los 100.000 y el millón de euros y/o la suspensión del ejercicio de dicha actividad por un plazo máximo de seis meses.¹⁰

Cabe reseñar que la publicidad ilícita será perseguida y castigada por la Comisión Nacional del Juego, que en el ejercicio de la potestad administrativa podrá expedir un

⁷ Lalanda Fernández, C., “Actividades de juego incluidas y excluidas. Prohibiciones objetivas” en Herráiz Serrano, O. (coordinadora), *op.cit.* p. 184.

⁸ Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad (BOE. Núm. 274, de 15/11/1988).

⁹ Cazorla González-Serrano, C., “La ordenación de la publicidad asociada al juego” en Palomar Olmeda, A. (dir), *En torno al Juego de Azar. Actividad, Regulación y Actores*, Aranzadi, SA, Navarra, 2013, p.133.

¹⁰ Cazorla González-Serrano, C., *op.cit.* p 134.

procedimiento de requerimiento y cesación dirigido a la entidad, agencia de publicidad o prestador de servicios de comunicación audiovisual o electrónica, que haya cometido una infracción de la normativa aplicable. Por otra parte, no sólo se efectuará esta acción de cesación, sino que también podrá imponer una sanción administrativa a la entidad por la publicidad ilícita, evitando así la continuidad de la actividad prohibida.¹¹

De acuerdo con lo que veníamos explicando anteriormente, podemos hacer referencia a la Sentencia de la Audiencia Nacional de 19 de junio de 2012,¹² que versa sobre un caso de publicidad prohibida. Se declaró a “GESTEVISIÓN TELECINCO, S.A.” culpable de tres infracciones administrativas de carácter continuado, por la emisión en 258 ocasiones a través de sus canales de televisión (TELECINCO, FDF Y LA SIETE), de campañas publicitarias que anunciaban cuatro torneos de póker y otra promoción de póker en línea. Se trata de un caso de publicidad encubierta, anunciada intencionadamente por la entidad. Se estimó que en virtud de lo dispuesto por el art. 20.2 de la Ley 25/1994, de 12 de julio,¹³ las infracciones se consideran de carácter grave, y en función de los criterios de graduación que señala el art. 131.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre,¹⁴ se determinó la imposición como sanción de tres multas por un importe de trescientos diecisiete mil seiscientos cuarenta euros, por la emisión de campañas publicitarias, incumpliendo así las condiciones del art. 8.1 de la Ley 25/1994. La actividad constituyó publicidad y no información, ya que en el espacio publicitario se comunicaron las fechas y los lugares de celebración de los torneos; el presentador promocionó el torneo, incitando a los jóvenes a clasificarse para los grandes eventos; y, finalmente, se pudo leer en la pantalla “infórmate y suscríbete gratuitamente en (la respectiva página web)”. Por lo tanto, “en los hechos concurre una finalidad apologética, instigadora de una actividad, propagandística o promocional, propia de la publicidad”.

¹¹ Cazorla González-Serrano, C., *op.cit.* p 150.

¹² Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 8a, Sentencia de 19 Jun. 2012, Rec. 683/2010. [versión electrónica-base de datos Aranzadi Instituciones]. Fecha de la última consulta: 10 de marzo de 2020.

¹³ Ley 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 89/552/CEE, sobre la coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva. (BOE. Núm. 166, de 13 de julio de 1994).

¹⁴ Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. (BOE. Núm. 285, de 27/11/1992).

El artículo 8 de la LRJ impone a los empresarios la obligación de proteger a los consumidores, enfocando varias técnicas de protección, a saber: prevención, sensibilización, intervención, control y reparación de los daños causados. Estas acciones forman parte de la responsabilidad social corporativa, que se trata de una actuación que las empresas del sector deben cumplir, limitando sus acciones comerciales e iniciando propuestas que traten de eludir daños o que reparen los que ya se causaron. Y de esta forma, cumplir con la obligación de mantener un sector responsable socialmente, cumpliendo con los fines de interés social.

Además, las acciones preventivas estarán dirigidas por las empresas que explicarán a los jugadores en qué consiste una buena práctica de juego y las posibles consecuencias que un jugador puede sufrir si realiza una práctica ilícita. Reza el artículo 8.1 párrafo segundo de la LRJ: “las acciones preventivas se dirigirán a la sensibilización, información y difusión de las buenas prácticas del juego, así como de los posibles efectos que una práctica no adecuada del juego puede producir”. La ley impone a los operadores del juego la elaboración de un plan de medidas para paliar los efectos perjudiciales que el juego pueda ocasionar y que incorpore las reglas básicas de política del juego responsable.

Estas medidas están especificadas en este artículo y consisten, en primer lugar, “en prestar la debida atención a los grupos en riesgo, proporcionar al público la información necesaria e informar [...] de la prohibición de participar a los menores de edad”.

Analizando este artículo, podemos decir que esta combinación de acciones en el ámbito publicitario resulta de vital importancia para tratar el juego patológico, que se identifica como un “trastorno psíquico autónomo” que produce un comportamiento de juego frecuente y excesivo. Estas conductas pueden producir secuelas realmente negativas para el afectado como problemas económicos, menoscabo de sus relaciones familiares, sociales y profesionales, o exclusión social. En España, la tasa de incidencia de la ludopatía se sitúa en torno al 3% de la población adulta.¹⁵ En este contexto, la principal medida de lucha contra la ludopatía es la “coordinación de los sistemas educativos, sanitario y social”, que asumen los poderes públicos y que se construye mediante planes de actuación, subvenciones, campañas de sensibilización, actuación en centros

¹⁵ Moreu Carbnell, E., “Publicidad, patrocinio y promoción de las actividades de juego y políticas de juego responsable”, en Herráiz Serrano, O. (coordinadora), *op cit.* p.489

educativos, atención psicológica y social a los afectados y sus familias, fomento de la autorregulación publicitaria y similares.¹⁶

2.5. Títulos habilitantes

Los títulos habilitantes juegan un papel fundamental y se trata de un punto muy importante en el sector del Juego. Para que la restricción de la publicidad de juegos de azar por quienes carezcan de licencia sea efectiva, los destinatarios tienen la obligación de verificar que el anunciante dispone de título habilitante. Después de analizar y de realizar comentarios jurídicos de los preceptos normativos de la presente Ley de Regulación del Juego, procederemos a examinar en profundidad un caso que envuelve esta cuestión.

En virtud del art. 9 de la LRJ, “el ejercicio de las actividades no reservadas que son objeto de esta ley queda sometido a la previa obtención del correspondiente título habilitante”. La ley indica que son títulos habilitantes las licencias y autorizaciones de actividades de juego. El precepto indica que la actividad de juego necesita de una previa licencia administrativa para poder llevar a efecto el ejercicio de aquella. Cabe reseñar que las Comunidades Autónomas también pueden otorgar títulos habilitantes como parte de las competencias que ostentan en esta materia y se caracteriza principalmente por la territorialidad. El hecho de realizar la actividad en un ámbito territorial concreto, así como estar domiciliado en esa Comunidad Autónoma, será el punto de referencia principal al que acogerse para determinar esta competencia.

Las licencias y autorizaciones se extinguirán en los supuestos indicados en el apartado quinto, por ejemplo “por renuncia expresa del interesado manifestada por escrito”.

El apartado sexto no admite la transmisión de la licencia ni a título gratuito ni a título lucrativo. No obstante, se permite la transmisión de la licencia en los casos de transformación societaria por fusión, escisión o aportación, pero será la Comisión Nacional del Juego la que autorice aquella.

¹⁶ Moreu Carbonell, E., “Publicidad, patrocinio y promoción de las actividades de juego y políticas de juego responsable” en Herráiz Serrano, O. (coordinadora)., *op.cit.* p. 489.

En lo referente a los títulos habilitantes, podemos hacer referencia a la Sentencia de la Audiencia Nacional de 5 de diciembre de 2016¹⁷ sobre la entidad “BETVICTOR LIMITED” que presenta un recurso contencioso administrativo interpuesto contra la resolución del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, y por su delegación, el Secretario de Hacienda. En dicha resolución se impuso a la entidad demandante una sanción de multa con la cuantía de 100.000 €, por haber cometido una infracción considerada como muy grave, contenida en el art. 39. a) de la LRJ. La infracción cometida consiste en “la organización, celebración o explotación de las actividades incluidas en el ámbito de aplicación de dicha ley, careciendo de título habilitante correspondiente”.

En primer lugar, la entidad fue investigada para averiguar si ésta ofrecía actividades de juego online sin título habilitante a individuos con domicilio en territorio español o conectados a través de dispositivos geolocalizados mediante direcciones IP vinculadas a la red de internet española. Efectivamente, se comprobó que esta comercialización del juego se encontraba vinculada al mercado español y que se identificaba a la entidad como autora de esta infracción tipificada como muy grave. Por consiguiente, quedó inhabilitado el acceso a la página web que ofrecía estas actividades relacionadas con el juego.

En definitiva, la entidad recurrente no tiene el título habilitante requerido en el art. 9 de la LRJ, para realizar actividades de juego a nivel nacional y, por lo tanto, comete una infracción muy grave al llevar a cabo una actividad prohibida dentro del territorio español. El apartado segundo de este artículo señala que “toda actividad incluida en el ámbito de la Ley que se realice sin el preceptivo título habilitante o incumpliendo las condiciones y requisitos establecidos en el mismo, tendrá la consideración legal de prohibida”.

Asimismo, esta entidad al no estar acreditada para ofrecer actividades de juego vulnera la ley reguladora de este sector y no ofrece garantías a los derechos de los jugadores porque no garantiza que a través de estas actividades no se efectúen actos contrarios a la ley y al orden público. Existe también una desigualdad con las demás empresas, pues éstas sí que cumplen con los requisitos legales y poseen el título habilitante necesario para realizar estas actividades. El recurso contencioso administrativo interpuesto por esta entidad fue desestimado.

¹⁷ Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 7a, núm. 487/2016 de 5 Dic. 2016, Rec. 15/2016. [versión electrónica-base de datos Aranzadi Instituciones]. Fecha de la última consulta: 12 de marzo de 2020.

Asimismo, y en relación a los títulos habilitantes, podemos analizar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 28 de marzo de 2016.¹⁸ Esta sentencia versa sobre la desestimación de un recurso contencioso-administrativo interpuesto por la “ORGANIZACIÓN IMPULSORA DE DISCAPACITADOS (OID)”, que recurre para hacer valer su solicitud de otorgamiento de título habilitante, para la celebración de un sorteo en todo el ámbito territorial. La organización y gestión recaería en la OID, y también ostentaría plena responsabilidad. La resolución inicial desestimó las pretensiones por carecer la solicitante del reconocimiento legal para obtener la autorización para la comercialización de Loterías de ámbito estatal y al no resultar posible la tramitación de su solicitud, al no ajustarse ésta a la Ley 13/2011 en el modo de lotería y al estar reservadas en virtud de los artículos 3 y 4 de esta Ley a la ONCE, siendo operadores para la comercialización de los juegos de loterías. Asimismo, la recurrente estima que existe infracción de la Ley 13/2011 ya que tal y como se contempla en la Ley, su entidad no tiene fines lucrativos y sólo tiene una finalidad benéfica, por lo que el Ministerio de Economía y Hacienda debería autorizar la gestión y comercialización por otro operador más. La Disposición Adicional (D.A) 1ª.1, así como el artículo 4 de dicha Ley, se ajustan a la denegación de la solicitud al no ser la recurrente ninguno de los operadores autorizados. El punto tercero de esta D.A establece que “excepcionalmente el titular del Ministerio de Economía y Hacienda podrá autorizar la gestión y comercialización de juegos de juegos de lotería, siempre que se desarrollen por entidades sin fines lucrativos con finalidad benéfica, tengan carácter esporádico y, [...] acrediten que cumplen con los requisitos que reglamentariamente se establezcan”. Por consiguiente, los sorteos solicitados no cumplen con el requisito de ser esporádico, puesto que se realizarían de manera continua y de forma permanente.

Por otra parte en la propia sentencia, se hace alusión a jurisprudencia importante en este aspecto, pues se explica claramente por qué se deniega esta solicitud de celebración de sorteo y se argumenta la competencia estatal en este ámbito. En cuanto a la actividad de la ONCE, la STC 171/1998,¹⁹ en su fundamento jurídico quinto, señala que el “cupón pro-ciegos” está relacionado de manera significativa a la decisión estatal de creación de

¹⁸ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 6a, 168/2016 de 28 Mar. 2016, Rec. 122/2015. [versión electrónica-base de datos Aranzadi Instituciones]. Fecha de la última consulta: 18 de marzo de 2020.

¹⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno), núm. 171/1998 de 23 de julio. RTC 1998/171. (FJ 5). [versión electrónica-base de datos Aranzadi Instituciones]. Fecha de la última consulta: 20 de marzo de 2020.

la ONCE y al riguroso cumplimiento de los fines de interés público que tiene confiados. Las concretas características de la ONCE la configuran como una Corporación de Derecho Público, mientras que la recurrente (OID) tiene un claro carácter privado. Además, el fundamento jurídico séptimo de la misma sentencia, en relación con el Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado, declara que la gestión del monopolio de la Lotería Nacional corresponde al Estado, así como la competencia para organizar loterías de ámbito nacional. Se manifiesta también la titularidad de la competencia estatal para la gestión y comercialización de la Lotería Primitiva o de Números y las modalidades de la misma denominadas “Bono Loto” y “el Gordo de la Primitiva” (SSTC 164/1994 y 216/1994).²⁰

En el ámbito del título habilitante, las licencias generales (art. 10 LRJ) son necesarias para desarrollar actividades de juego no esporádico. El otorgamiento de estas licencias se lleva a cabo por un procedimiento concurrencial, y la CNJ se encarga de impulsar el mismo. El procedimiento puede iniciarse de oficio, por parte de este organismo, cuando juzgue oportuna la entrada al mercado de nuevos operadores o cuando existan derechos que fundamenten la convocatoria. Podrá también promoverse a instancia de parte, practicándose en el plazo de seis meses contados desde la recepción de la solicitud.

No obstante, si la Comisión apreciare la existencia de motivos de protección del interés público, de salvaguarda de menores o de prevención de fenómenos de adicción al juego que prueben que no se proceda a la convocatoria solicitado por el interesado. Transcurridos como mínimo dieciocho meses desde la fecha de la anterior convocatoria en relación con la misma modalidad de juego, podrá solicitarse la convocatoria de un nuevo procedimiento de otorgamiento de licencias generales. El Titular del Ministerio de Economía y Hacienda podrá rechazar la solicitud motivadamente o publicarla con las modificaciones que considere, en el plazo de tres meses desde la notificación de la CNJ. Una vez haya transcurrido el plazo, si no se publicase la convocatoria, la propuesta se verá rechazada, pudiendo recurrirse potestativamente en reposición o directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa.²¹

El otorgamiento de estas licencias puede verse condicionado por determinados criterios, como el nivel de experiencia que tienen los interesados, la solvencia de éstos y los medios

²⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno), núm. 164/1994 y núm. 216/1994. [versión electrónica-base de datos Aranzadi Instituciones]. Fecha de la última consulta: 25 de marzo de 2020.

²¹ Palomar Olmeda, A., “Los títulos habilitantes para el ejercicio de la actividad de juego” en Herráiz Serrano, O. (coordinadora), *op.cit.* p. 419-426.

que poseen para la explotación de la licencia. El contenido de la licencia general debe tener unos elementos mínimos, como son la denominación, duración y capital social, el ámbito territorial en el que vaya a desarrollarse la actividad sometida a licencia, las condiciones de los premios a otorgar por juego o apuesta...

Los titulares de la licencia cuentan con el derecho de desarrollar la actividad de juego en el ámbito estatal y pueden obtener también licencias singulares. Deberán satisfacer las tasas e implantar un sitio web específico con nombre de dominio bajo “.es”. Los operadores tendrán que asegurar el cumplimiento de las leyes y reglamentaciones vigentes, así como cumplir los demás compromisos establecidos en el apartado quinto de este precepto. Finalmente, indicar que la duración de estas licencias será de diez años y podrán prorrogarse por el mismo tiempo.

Por otra parte, las licencias singulares que sirven para explotar cada uno de los tipos de juegos que están incluidos, se regulan en el art. 11, y sólo podrán ostentarlas aquellos que sean titulares de licencias generales de la misma modalidad de juego. Establece el art. 17 LRJ que “las licencias singulares podrán ser solicitadas por el titular de la licencia general en cualquier momento siempre que la licencia general permanezca vigente”. Cabe señalar también que la pérdida de la licencia general conlleva la pérdida de las licencias singulares asociadas a la misma.

Por último, el art. 12 de la LRJ se refiere a las autorizaciones para la celebración de juegos de carácter ocasional, e indica que la celebración de estos juegos queda sometida a autorización previa, y “se caracteriza por la situación de puntualidad frente a la asiduidad que caracteriza las licencias”.²²

Procederemos a analizar un caso de cese de publicidad por carecer de la adecuada autorización para operar en territorio español.

2.5.1. Caso Real Betis Balompié S.A.D.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 22 de noviembre de 2018, resuelve un litigio de publicidad prohibida. La entidad REAL BETIS BALOMPIÉ S.A.D. presentó un recurso contencioso-administrativo contra la resolución de la Subdirección General del Juego, que se funda en los siguientes antecedentes:

²² Palomar Olmeda, A., *op cit.* pp. 427-430.

Se requiere a la entidad para que cese en la publicidad, patrocinio y promoción de la marca UED SPORTS. Asimismo, de conformidad con el art. 7.4 de la LRJ se obliga a la entidad a que se abstenga de publicitar cualquier otra marca relacionada con las actividades de juego de la referida entidad de juego hasta que la misma obtuviese el título habilitante que se exige en la legislación española. La entidad recurrente estima que esta medida vulnera la seguridad jurídica y el derecho de defensa del Real Betis. La Dirección General de Ordenación del Juego (DGOJ) inició un procedimiento de carácter sancionador al Club de Fútbol “REAL BETIS BALOMPIÉ” por la supuesta comisión de infracción administrativa grave, tipificada en el artículo 40. d) LRJ, consistente en efectuar promoción, patrocinio o publicidad de los juegos objeto de esta ley, cuando quienes lo realicen carezcan de título habilitante.

El incumplimiento se produjo al realizar publicidad de actividades de juego por parte de una entidad que carecía de la debida autorización para desarrollar efectivamente dicha publicidad. El patrocinador de la entidad UED SPORTS LTD se constituye como una sociedad de representación y asesoría deportiva, sin embargo, los caracteres chinos asociados a su marca que se vinculan con apuestas deportivas, carecen de la preceptiva autorización en territorio español.²³

Por consiguiente, se requiere a BETIS, en consideración a los indicios de infracción de la normativa aplicable, que cese en la publicidad, patrocinio y promoción de la marca UED SPORTS.

La recurrente alega que el requerimiento de cese está ligado a los hechos constitutivos de la infracción administrativa que se sancionaba a través de otro procedimiento administrativo, y que por lo tanto, no ha podido oponerse a esa fundamentación.

El Fundamento de Derecho Tercero desestima esta alegación puesto que “el requerimiento de cese de la publicidad del artículo 7.4 de la LRJ es un instrumento específico que resulta autónomo e independiente de la existencia de cualquier otro procedimiento al respecto, incluido el procedimiento sancionador”.

El art. 7.4 de la LRJ establece un procedimiento específico para el caso de publicidad, patrocinio o promoción de actividades de juego sin el correspondiente título habilitante. Además, se contempla la potestad administrativa de requerir el cese de la publicidad, y

²³ Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 6ª, Sentencia 740/2018 de 22 de Nov. 2018, Rec. 719/2016. (FJ 2º). [versión electrónica-base de datos Aranzadi Instituciones]. Fecha de la última consulta: 16 de abril de 2020.

se establece que en ese requerimiento se indicará motivadamente la infracción de la normativa aplicable.²⁴

Por otra parte, la recurrente sostiene que no existe la conducta que sirve de fundamento para requerir el cese de la publicidad que el Real Betis hacía de UED SPORTS, ya que éste no es un operador de juego de los definidos en la LRJ, tratándose de una agencia deportiva dedicada a la mejora del nivel competitivo de deportistas profesionales. Alegan que “en ningún caso puede sostenerse que UEDBET (página web con grafías chinas) tenga relación con el Real Betis”.

El Fundamento de Derecho Cuarto argumenta que resulta indiferente si UEDBET tiene o no directa relación contractual con la recurrente BETIS, ya que “lo que se valora es la existencia de actividad publicitaria de juego desarrollada en territorio español, no la posible responsabilidad administrativa de una entidad de juego por ofrecer actividades de juego sin título habilitante en España”.²⁵

Por ello, se considera que tales constataciones confirman la vulneración a la legislación de publicidad que permite ejercer la potestad administrativa que el artículo 7.4 de la LRJ contempla, desestimando el Tribunal el recurso contencioso-administrativo promovido por la entidad REAL BETIS BALOMPIÉ S.A.D..

2.6. Control de la actividad

Las condiciones para poder obtener la condición de operador de juegos, se establecen en el artículo 13 de la LRJ. Así, los operadores pueden ser tanto personas físicas como jurídicas, y según el caso, de nacionalidad española o de una nacionalidad de cualquier Estado Miembro del Espacio Económico Europeo con un representante permanente en España. No obstante, las sociedades de responsabilidad limitada son las únicas a las que les está permitida la participación en la licitación pública para la concesión de licencias generales para la explotación de juegos no ocasionales. La organización, la comercialización y la explotación de juegos son el objeto social de esas entidades. La Ley

²⁴ Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 6ª, Sentencia 740/2018. (FJ 3º). *op.cit.* [versión electrónica-base de datos Aranzadi Instituciones]. Fecha de la última consulta: 16 de abril de 2020.

²⁵ Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 22 de Nov. 2018. (FJ 4º). *op.cit.*

del Juego limita la posibilidad de ofrecer actividades de juego ocasionales y no ocasionales a las personas físicas y jurídicas que se encuentran dentro de las prohibiciones establecidas en la propia Ley o en las leyes de las Comunidades Autónomas que rigen estos asuntos. La Regulación del Juego impone a los operadores de juegos de azar la obligación de depositar garantías para asegurar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley. Con el fin de proteger a los consumidores y garantizar un juego responsable, los operadores no pueden conceder préstamos o cualquier otro tipo de crédito o asistencia financiera a los participantes en las actividades de juego.²⁶

La Ley no define el concepto de participante, pero identifica los derechos y las obligaciones de los participantes en las actividades de juego. La Ley confirma que la relación entre los operadores de juegos y los participantes está sujeta al Derecho Privado. Por lo tanto, toda controversia entre ellos debe resolverse por los tribunales civiles, sin perjuicio de las facultades de sanción y las funciones de arbitraje de los reguladores.

Conforme al art. 15.1 g) LRJ, los participantes en los juegos tienen el derecho a identificarse de modo seguro mediante el documento nacional de identidad, pasaporte o documento equivalente o mediante sistema de firma electrónica reconocida, así como la protección de sus datos personales. La identificación del apostante es esencial en el sector del juego, estando obligados por el punto segundo del art. 15 LRJ, “a identificarse ante los operadores de juego en los términos que reglamentariamente se establezcan”. La identidad de la persona que participa en juegos a través de medios interactivos es necesaria. Deben cumplir otras obligaciones como no alterar el normal desarrollo de los juegos, y cuentan también con derechos como a cobrar los premios que les pudieran corresponder, a jugar libremente sin coacciones o amenazas por parte de otras personas, o a recibir información sobre la práctica responsable del juego.

La homologación de los sistemas técnicos de juego es requisito necesario para las entidades que se dediquen a esta actividad y que utilicen materiales, sistemas e instrumentos para la explotación, organización y desarrollo de la misma. La Comisión Nacional del Juego se encargará de vigilar el correcto funcionamiento de los procedimientos de certificación y homologación de material de juego, de forma que no se produzcan dificultades para el normal desenvolvimiento de la competencia en el mercado. Estos sistemas deberán cumplir con determinados requisitos, tales como garantizar la confidencialidad e integridad en las comunicaciones, la identidad de los

²⁶ González-Espejo, P., y López Velázquez, D., “Spain” en Rohsler, C. (ed.), *The Gambling Law review*, The Law Reviews, Reino Unido, Londres, 2019, pp 342-355.

participantes, el control de su correcto funcionamiento o el cumplimiento de las prohibiciones subjetivas del art. 6.

Por último, la Unidad Central de Juegos permitirá registrar todas las actuaciones u operaciones de juego realizadas desde los equipos y usuarios conectados a la misma, operaciones y resultados sobre eventos de apuestas y sorteos y reparto de premios; garantizar el correcto funcionamiento de las actividades de juego y comprobar las operaciones realizadas y los participantes en las mismas y sus resultados.²⁷

2.7. Menores y personas en situación de especial vulnerabilidad

Algunas áreas del sector del juego merecen ser tratadas con rigor ya que presentan consecuencias negativas para la salud y para la protección de los menores de edad y personas vulnerables. En cuanto a la autorización del juego, resulta estrictamente imprescindible controlar a los menores de edad y a las personas que sufran conductas patológicas, como pueden ser las adicciones. En la exposición de motivos de la ley reguladora del juego, se establece la necesidad de implementar nuevas medidas regulatorias que ofrezcan seguridad jurídica a los operadores y participantes en las distintas modalidades del juego, “sin olvidar la imprescindible protección de los menores de edad”. Como consecuencia del creciente desarrollo tecnológico y su inminente aplicación a la actividad del juego, resulta primordial “asegurar una mayor eficacia en el cumplimiento de los objetivos ineludibles de tutela y protección social de los menores y de los participantes de los juegos”.²⁸ Además, deben protegerse otras cuestiones de suma importancia, como la prevención del blanqueo de capitales y de actividades fraudulentas, mediante una regulación de la práctica de aquellos juegos que puedan ser autorizados y a través de un control público del sector.

En el control de la actividad del Título IV de la LRJ, al que hemos hecho referencia anteriormente, se establecen unos requisitos técnicos mínimos que deberán realizar los equipos y sistemas técnicos que ejerzan el apoyo de la actividad de juegos autorizados, y que “habrán de garantizar que se impida a los menores e incapacitados y a las personas

²⁷ Palomar Olmeda, A., *op.cit.* pp. 413-422.

²⁸ Grande Aranda, J.I, y Herrera Molina, M.A., “La protección de los menores en la legislación del juego” en Palomar Olmeda, A. (dir), *op.cit.* p. 342.

que, bien por voluntad propia, bien por resolución judicial, lo tuvieran prohibido, el acceso a los juegos desarrollados a través de medios telemáticos e interactivos”.²⁹

A este respecto, cabe reseñar que junto a las competencias estatales en el ámbito de la protección del menor en el juego, las Comunidades Autónomas tienen un completo reconocimiento de las competencias en esta materia, siendo fundamental plantear los procedimientos y mecanismos de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Tener no sólo una sino diecisiete leyes del juego puede “llevar a un resultado final que puede ser calificado de caótico, porque la conflictividad versa sobre las competencias”.³⁰ La diferente reglamentación en cada Comunidad Autónoma y en cada tipo de juego, no favorece la seguridad jurídica.

El principal inconveniente de la actividad del juego es su aplicación a los medios electrónicos, ya que supone un acceso sencillo a través de los juegos y las apuestas a través de internet. Acceso que además de ser anónimo puede ser totalmente libre, dando más facilidad a los menores para poder realizar sus apuestas o siendo más factible la entrada a esta actividad. Se prohíbe totalmente la práctica del juego a los menores de dieciocho años, salvo en caso de emancipación. Se establece esta prohibición porque se está protegiendo a un grupo de personas más vulnerables a las adicciones del juego. El mantenimiento del orden público, la protección de las clases más débiles (menores, incapacitados, adictos), o la garantía de la seguridad de los jugadores son intereses colectivos que necesitan estar amparados por los poderes públicos.

Poniendo un ejemplo de la prohibición del juego a menores, el artículo 70.1 de la ley de protección de menores de Cataluña, dispone que los menores tienen privada la entrada a los establecimientos de juego y, consecuentemente, su participación en apuestas o en juegos de azar en los que se arriesguen cantidades de dinero u objetos económicamente evaluables. Además tienen restringido el uso de máquinas recreativas que contengan juegos de violencia o que inciten a la misma.

Mientras que artículo 25 de la Ley 2/1995, de 15 de marzo, de Murcia³¹ considera como falta grave permitir el acceso a los locales de juego a personas que lo tengan prohibido, el artículo 40 de la Ley 3/2001, de 4 de mayo, de Asturias,³² establece como infracción

²⁹ Grande Aranda, J.I, y Herrera Molina, M.A., *op.cit.* p. 343.

³⁰ Grande Aranda, J.I, y Herrera Molina, M.A., *op.cit.* p.343

³¹ Ley 2/1995, de 15 de marzo, reguladora del Juego y Apuestas de la Región de Murcia. (BOE. Núm. 131, de 2 de junio de 1995).

³² Ley 3/2001, de 4 de mayo, de Juego y Apuestas de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias. (BOE. Núm. 152, de 26 de junio de 2001).

muy grave permitir a los menores de edad, a los incapacitados o a personas sujetas a prohibición la entrada en locales de juegos. En colación con lo que veníamos diciendo, sobre la conflictividad de las competencias estatales y autonómicas, esta diferencia en el tipo de infracción resulta contradictoria porque la conducta que la causa es exactamente la misma. No obstante, “la prohibición, universalmente aceptada en nuestra legislación, tiene un fundamento lo suficientemente serio como para que se tratase de una infracción, siempre, muy grave”.³³

Otros mecanismos de protección del menor pueden ser la no homologación de las máquinas que no cumplan con los requisitos necesarios. Por ejemplo, el artículo 3 del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar de la Comunidad Autónoma de Andalucía,³⁴ señala que quedan prohibidas, con el fin de garantizar la salvaguarda de los derechos fundamentales de las personas y la dignidad de las mujeres, aquellas máquinas de juego que contengan mensajes contrarios a los derechos establecidos en la Constitución Española (mensajes racistas, sexistas, pornográficos o violentos). “No se podrán homologar maquinas [...] que de cualquier manera puedan herir la sensibilidad o perjudicar la formación de la infancia y de la juventud”.

El control de la identidad en los juegos en línea supone una obligación por parte de los operadores, que deberán verificar si los participantes cumplen con la mayoría de edad.

El juego online facilita la entrada a los menores debido a la gran accesibilidad y al anonimato de internet. Según la Resolución de 12 de julio de 2012, de la Dirección General de Ordenación del Juego,³⁵ la CNJ será la encargada de comprobar, mediante el Sistema de Verificación de Identidad, que la fecha de nacimiento de los participantes coincida con la que aparezca en el sistema. Si los participantes no dispusieren de documento nacional de identidad o de identificación de extranjeros, la mayoría de edad se comprobaría en el proceso de apertura del registro en el procedimiento de verificación documental de identidad que estableciera el operador de juego (art. 10). Además, los participantes deben identificarse previamente en la participación de los juegos, como indica el art. 15 de la LRJ, salvo que la CNJ autorice la participación sin la previa

³³ Grande Aranda, J.I, y Herrera Molina, M.A., *op.cit.* p. 352.

³⁴ Decreto 250/2005, de 22 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar, de Salones Recreativos y de Juego y del Registro de Empresas de Juego de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

³⁵ Resolución de 12 de julio de 2012, de la Dirección General de Ordenación del Juego, por la que se aprueba la disposición que establece el modelo y contenido del informe de certificación definitiva de los sistemas técnicos de los operadores de juego y se desarrolla el procedimiento de gestión de cambios. (BOE. núm. 172, de 19 de julio de 2012).

identificación. La sencillez con la que acceden los menores al juego es muy grande, utilizando los datos de amigos o incluso de sus padres para poder entrar. Cabe reseñar las consideraciones expuestas en la Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de noviembre de 2011,³⁶ sobre el juego en línea en el mercado interior. Indica que los consumidores deben ser educados acerca de los daños que pueden producir los juegos de azar en línea y protegerles de los peligros de la actividad, en particular, el fraude, la adicción, el timo y la participación de menores. Además, el mercado de este sector difiere de los demás por las numerosas amenazas que presenta en relación con la protección de los consumidores y con la lucha contra la delincuencia.

La Resolución aprecia que “para proteger eficazmente a los consumidores, especialmente a los jugadores más vulnerables y jóvenes, de los aspectos negativos de las apuestas en línea, la Unión Europea debe adoptar normas comunes para la protección de los consumidores”. Estima que con anterioridad al inicio de cualquier actividad de juego deben establecerse los procesos de control y protección, que podrían ser, la verificación de la edad, restricciones de pagos electrónicos y transferencias de fondos entre cuentas de juegos de azar y, por otra parte, el requisito que tienen encomendado los operadores de mostrar avisos relativos a la edad, a las conductas de alto riesgo, a las apuestas compulsivas y sobre puntos de contacto nacionales en sitios web de apuestas en línea.

En cuanto a la publicidad del juego, existen restricciones necesarias para la protección del público y en este caso, para los menores. Cabe resaltar que existen normativas autonómicas en esta materia que se aplican exclusivamente en las mismas. Si bien algunas normas se contemplan específicamente en las Comunidades Autónomas, si existe una disposición estatal sobre la materia, dictada en el ejercicio de las competencias que le atribuye la Constitución, se aplicará ésta en todo el territorio nacional. Por ejemplo, en el Real Decreto 11/2020³⁷, en la Sección 3ª relativa a las medidas de protección de los consumidores, se establece que dadas las implicaciones de la declaración del estado de alarma, para evitar un crecimiento masivo del consumo de juegos de azar en línea, que puede propiciar comportamientos de consumo compulsivo o incluso patológico, se limitan las comunicaciones comerciales que realizan los operadores de juego de ámbito

³⁶ Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de noviembre de 2011, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre el procedimiento de insolvencia en el marco del Derecho de sociedades de la UE (2011/2006).

³⁷ Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.

estatal. Esta medida se aplica en todo el territorio español y se pretende proteger especialmente a los menores de edad y a adultos jóvenes o personas con trastornos de juego en una etapa donde se presentan más estas conductas.

La Ley Foral 16/2006, de 14 de diciembre de Navarra³⁸ señala en su artículo 10, que el Departamento que tenga la competencia en la materia, puede prohibir campañas publicitarias que sean perjudiciales para menores o discapacitados u otras personas o colectivos vulnerables.

A su vez, en virtud del art. 5 del Reglamento Regulador de la Publicidad del Juego en la Comunidad Valenciana,³⁹ “toda publicidad que se realice sobre el juego, hará constar con claridad y de forma legible, mediante textos o imágenes, que el juego queda prohibido a los menores de 18 años y que puede generar adicción”. El art. 6.1 prohíbe la publicidad del juego y los locales donde se desarrolla, “cuando por su contenido, medio de difusión o soporte utilizado pueda perjudicar la formación de la juventud o de la infancia”.

Es imprescindible promover principios como la legalidad, la lealtad, la identificación, la veracidad y la responsabilidad social. Debe estar privada toda publicidad que pueda incitar a un comportamiento irregular que genere una práctica adictiva o que sugiera que el juego es una ayuda financiera o un recurso útil. El Código de Conducta sobre comunicaciones comerciales de las actividades de juego (Autocontrol 2011),⁴⁰ establece prohibiciones relativas a la publicidad del juego que garanticen la protección del menor. Estarán prohibidas las comunicaciones que comporten la utilización de menores de edad en su mensaje, los anuncios que puedan sugerir directa o indirectamente a los menores practicar su actividad, el uso de elementos textuales, gráficos, sonoros o verbales que se dirijan a un público infantil o los mensajes que tengan como objetivo servirse de la relación familiar o de otras personas del entorno del menor para que éste acceda al sector del juego. Es evidente que la publicidad puede tener un impacto realmente grande en los menores y en otros grupos vulnerables, ya que hay vías que contribuyen a que estos grupos se sientan atraídos por el juego, como pueden ser los medios audiovisuales, el

³⁸ Ley Foral 16/2006, de 14 de diciembre, del Juego. (BON N°. 152- 20/12/2006).

³⁹ Decreto 190/2014, de 14 de noviembre, del Consejo, por el que se aprueba el Reglamento Regulador de la Publicidad del Juego de la Comunidad Valenciana. (DOGV núm. 7404 de 17/11/2014).

⁴⁰ Acuerdo de Corregulación entre la Dirección General de Ordenación del Juego (DGOJ) del Ministerio de Economía y Hacienda, y Autocontrol, en materia de publicidad, patrocinio y promoción de las actividades de juego, firmado el 17 de noviembre de 2011, al amparo del artículo 24.5 de la Ley 13/2011.

patrocinio, publicidad en sus dispositivos móviles o incluso a través de su correo electrónico.⁴¹

Además, debemos mencionar las máquinas tipo “A”, que son aquellas que no conceden premios ni en metálico ni en especie, ni en forma de puntos canjeables por objetos o dinero, y únicamente sirven como un simple juego o pasatiempo. En Cataluña, por ejemplo, los menores podrán entrar en los salones recreativos en los que sólo haya este tipo de máquinas, siempre que vayan acompañados por un mayor de edad. Existen limitaciones dentro del horario escolar y la publicidad en estos salones no está prohibida. Por otra parte, puede ser un tanto perjudicial para el menor porque puede desencadenar en conductas adictivas y convertirse en una actividad habitual que puede tener sus desventajas en el ámbito social y académico.⁴²

Por último, en cuanto a la información del carácter peligroso de los juegos, la LRJ en su art. 8 se refiere a la protección de los consumidores y políticas de juego responsable. “Informar de acuerdo con la naturaleza y medios utilizados en cada juego de la prohibición de participar a los menores de edad o a las personas incluidas en el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego”. Ya hemos visto que ciertos mensajes están prohibidos y, otras veces, se exige el anuncio de otros para advertir la prohibición del juego a menores y de la posible adicción que puede producir. A este respecto, cabe mencionar la Sentencia del Tribunal de Justicia de Cataluña, de 16 de noviembre de 2007.⁴³ Un individuo que cayó en la ludopatía demandó a la Administración por no haberle advertido de los posibles peligros y consecuencias del juego. El Tribunal, que falló en su contra, dio varios argumentos, entre los que podemos destacar los siguientes: en primer lugar, la parte demandante no acredita, ni puede acreditar, que la adicción que sufrió fuera causada por el funcionamiento anormal de un servicio público, simplemente por tratarse de una actividad regulada. Esta actividad, como muchas otras que pueden producir adicción y que pueden ser un riesgo para los usuarios, entra en la esfera individual del participante. Por ello, no puede justificarse como causa exclusiva de la adicción el papel de la Administración. El sector del juego está sometido a una regulación

⁴¹ Rubio García, L. (2018): “Apuestas deportivas online: percepción adolescente y regulación publicitaria”, *methaodos.revista de ciencias sociales*, 6 (1): 139-148. <http://dx.doi.org/10.17502/m.rcs.v6i1.207>.

⁴² Grande Aranda, J.I, y Herrera Molina, M.A., *op.cit.* p. 371.

⁴³ Sentencia del Tribunal de Justicia de Cataluña, de 16 de noviembre de 2007, recurso núm. 386/2004. (FJ 6º y 7º). [versión electrónica-base de datos Aranzadi Instituciones]. Fecha de la última consulta: 1 de abril de 2020.

muy estricta que permite a los propios participantes, a familiares o a parientes cercanos de éstos que padezcan una adicción, solicitar su inclusión en un registro oficial que prohíba su entrada en establecimientos que practiquen esta actividad.

Por consiguiente, “participar en el juego es una decisión voluntaria que entra en la esfera de libertad individual de cada consumidor”. Cada persona debe asumir la responsabilidad de sus propias acciones, aunque no se le advierta de todas las consecuencias de los mismos. “Por lo que dicha intervención voluntaria y, cuanto menos en su origen consciente, rompe el nexo causal aun en los casos en que se produzca un exceso que genere el juego patológico”.

2.8. Aspectos de Organización Administrativa Estatal sobre el Juego en España

Las competencias administrativas sobre las actividades de juego de ámbito estatal que corresponden al Estado, pertenecen, de acuerdo con lo establecido en la LRJ, a tres organismos: el Ministerio de Economía y Hacienda, La Comisión Nacional del Juego y El Consejo de Políticas de Juego.

El primero se encarga principalmente de establecer la reglamentación básica de cada juego, proponer el nombramiento del Presidente y de los consejeros de la CNJ y de elaborar y modificar las normas en materia de juego que se consideren necesarias para el cumplimiento de las finalidades de la Ley.

El segundo es el órgano de participación y coordinación de las Comunidades Autónomas y el Estado en materia de juego. Este organismo entiende de la normativa básica de los diferentes juegos, de criterios para el otorgamiento de licencias o del desarrollo de la regulación básica de los juegos y de las bases generales de los juegos esporádicos, entre otras materias.

Sin embargo, le concierne a la Comisión, como organismo regulador, gran parte de las competencias administrativas sobre el sector. A la Comisión le corresponde “cualquier otra competencia de carácter público y las potestades administrativas que en materia de juegos actualmente ostenta la AGE y sus Organismos Públicos, [...] sin perjuicio de las facultades atribuidas a las autoridades de defensa de la competencia” (Ley 13/2011, art. 21. 17). Siendo esta una cláusula residual que es importante a efectos de lo que veníamos explicando con anterioridad, acerca de las competencias administrativas que ostenta.

Esta Comisión fue impulsada por el Ministerio de Hacienda, Cultura y Deporte, y el de Interior, y se centra exclusivamente en detectar casos de manipulación o fraude en las apuestas deportivas, ya que el régimen sancionador dependerá de las autoridades administrativas y penales. El sistema de alerta temprana funciona para alertar de los posibles riesgos que existen en las apuestas y que está gestionado por la Dirección General de Ordenación del Juego. El objetivo de este organismo será “elaborar planes de actuaciones, recomendaciones o diagnósticos para detectar, prevenir y combatir las actuaciones ilícitas en el ámbito de las competiciones deportivas y el fraude en las apuestas”.⁴⁴ Uno de los principales objetivos de la Comisión es el de luchar contra las apuestas ilícitas e impedir que los deportistas efectúen apuestas en las competiciones en las que vayan a participar. Además, la creación de esta Comisión es una medida más para combatir contra esta lacra que mancha la reputación y el juego limpio del deporte, y que también causa indignación a los espectadores y seguidores de aquellos deportes que se ven más afectados, como son el fútbol y el tenis. Las personas que forman parte de la Comisión son representantes de las direcciones generales de Ordenación de Juego y de Deportes, de la Guardia Civil, la Policía Nacional, el Consejo Superior de Deportes y también personas vinculadas con el sector del juego y con las competiciones deportivas. Como veremos ahora, la CNJ tiene un importante papel en el régimen sancionador, y cuenta con numerosas funciones, establecidas en el art. 21 LRJ, entre ellas: dictar instrucciones de carácter general a los operadores de juego, informar la autorización de las actividades de lotería sujetas a reserva, establecer los requisitos técnicos y funcionales necesarios de los juegos, homologar el software y los sistemas técnicos, informáticos o telemáticos preciosos para la realización de los juegos, vigilar, controlar, inspeccionar, y en su caso, sancionar las actividades relacionadas con los juegos, perseguir el juego no autorizado, gestionar los registros previstos en esta Ley o colaborar en el cumplimiento de la legislación de prevención de blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo.⁴⁵

⁴⁴ <https://www.ordenacionjuego.es/es/noticia-ComisiónN-fraude-Apuestas>; (última consulta 16/02/2020).

⁴⁵ García-Álvarez García, G., “La Configuración de una Administración Independiente: La Comisión Nacional del Juego” en Herráiz Serrano, O. (coordinadora), *op.cit.* pp. 329-361.

2.9. Régimen Sancionador

La introducción del juego online y las consecuencias que hubo a causa de su entrada, hicieron obligatoria la aprobación de una nueva ley. La Ley 34/1987 fue implementada para el juego tradicional o presencial y, por ello, la irrupción de los medios de comunicación hicieron difícil su continuidad regulatoria en este sector.

El nuevo marco regulatorio, la Ley 13/2011, dispone en el artículo 36, que respecto al régimen sancionador, será La Comisión Nacional del Juego el organismo encargado de ejercer la potestad sancionadora respecto de las infracciones administrativas, en lo que se refiere a la imposición de infracciones leves y graves, y en cuanto al Ministerio de Economía y Hacienda, le corresponde la sanción de las infracciones muy graves. Asimismo, se encargarán de sustanciar y resolver los procedimientos sancionadores, otros Organismos Reguladores u otros órganos administrativos competentes por razón de la materia, cuando una entidad que supuestamente haya cometido una infracción se halle bajo su vigilancia o inspección.⁴⁶ Por su parte, el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales tendrá la competencia para iniciar los procedimientos de sanción contra los prestadores de servicios de comunicación audiovisual. Sin embargo, se reservará a la CNJ la potestad sancionadora en relación al art. 40.e) de la LRJ, que se refiere al incumplimiento de requerimientos de información o de cese de prestación de servicios. Por último, en virtud del art. 36.4 y atendiendo a las competencias de las Comunidades Autónomas en la actividad del juego, la potestad sancionadora será ejercida por el órgano autonómico correspondiente, “cuando la infracción sea cometida por una entidad intermediaria cuyo ámbito de actuación se limite al territorio de una Comunidad Autónoma”. También cuando en territorio autonómico se efectúe la promoción, el patrocinio y la publicidad de los juegos.

En cuanto a los sujetos infractores, el art. 38.1 de la LRJ señala que serán aquellas “personas físicas o jurídicas que realicen las acciones u omisiones tipificadas como infracciones en esta ley, [...] u obtengan beneficio de las mismas”. El punto segundo de este artículo establece que también serán considerados como infractores aquellos que obtengan un “beneficio relevante, como consecuencia de las acciones u omisiones

⁴⁶ Lavilla Rubira, J.J., “Régimen Sancionador del Juego” en Herráiz Serrano, O. (coordinadora), *op.cit.* pp. 541-620.

referidas en el apartado anterior”. La diferencia entre ambos apartados reside en el término “relevante” a la hora de referirse al beneficio obtenido por las acciones u omisiones. Además, en el apartado segundo se exige que el beneficio obtenido ilícitamente esté “vinculado directamente” al desarrollo de actividades de juego. Por ello, parece adecuado incluir como sujetos infractores a aquellos en quienes concurren ambas circunstancias, esto es, un beneficio que tenga la apreciación de relevante y que esté directamente vinculado al desarrollo de las actividades de este sector.⁴⁷

En lo referente al régimen de prescripción de las infracciones en materia de juego, podemos observar un cambio bastante significativo en relación con el plazo de prescripción de la Ley 34/1987, que establecía el plazo de dos años para las infracciones muy graves, un año para las graves y dos meses para las leves. Por consiguiente, cabe reseñar que ha habido un endurecimiento del régimen sancionador, pues los plazos contemplados en el art. 43.1 de la LRJ son de cuatro años, dos años y un año respectivamente. El art. 43.2 señala el dies a quo del cómputo del plazo de prescripción, que empieza a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido. Se añade también que “en los casos de infracción continuada, se computará desde el día en que se realizó la última infracción”. El art. 43.2 continúa diciendo que el plazo de prescripción se interrumpirá por la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador. Y este plazo comienza de nuevo “si el expediente sancionador estuviera paralizado durante más de tres meses por causa no imputable al presunto responsable”. La paralización se está refiriendo a que no podrá haber ningún tipo de actuación que tenga que ver con la tramitación del expediente, pero, por otro lado, la paralización no tendrá lugar cuando la Administración realice algún acto y pese a que haya ausencia de notificación al presunto infractor.⁴⁸

El cómputo del plazo de la prescripción de las sanciones, como indica el art. 43.3 de la LRJ, será el día siguiente al de la firmeza de la resolución por la que se impone la sanción. Esta firmeza no será en vía judicial, sino en vía administrativa, ya que la resolución será ejecutiva cuando ponga fin a la vía administrativa. A este respecto, la doctrina legal establecida por el Tribunal Supremo⁴⁹ señala que “interpuesto recurso de alzada contra

⁴⁷ Lavilla Rubira, J.J., *op.cit.*

⁴⁸ Lavilla Rubira, J.J., *op.cit.*

⁴⁹ Sentencia de 22 de septiembre de 2008, dictada por la Sección 3.ª de su Sala de lo Contencioso-Administrativo en el recurso número 69/2005. (BOE de 14 de diciembre de 2008). [versión electrónica-base de datos Aranzadi Instituciones]. Fecha de la última consulta: 5 de abril de 2020.

una resolución sancionadora, el transcurso del plazo de tres meses para la resolución del mismo no supone que la sanción gane firmeza ni que se convierta en ejecutiva, de modo que no puede iniciarse el cómputo del plazo de prescripción de la sanción”.

Finalmente, la interrupción del plazo de prescripción de las sanciones se remite al régimen establecido en el apartado segundo del mismo artículo, que hace referencia a las infracciones administrativas, teniendo la misma aplicación.

La CNJ ostenta la competencia para iniciar el procedimiento sancionador, como establece el art. 44.1 de la LRJ. Este procedimiento se iniciará de oficio y no contempla la incoación del mismo por parte de persona interesada. Este artículo, en cambio, expresa que la solicitud que da comienzo al procedimiento puede hacerse por propia iniciativa de la CNJ, un acta motivada de la Inspección, una petición razonada de otros órganos o una denuncia. El segundo apartado de este precepto indica que el plazo máximo de su duración será de seis meses a contar desde la fecha del acuerdo de inicio. Si se produjese la caducidad del procedimiento sancionador, resulta positivo el criterio de iniciar un segundo procedimiento sobre el mismo objeto, siendo requisito necesario el que no haya pasado el plazo de prescripción de la infracción.⁵⁰

A este respecto, podemos citar la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo 12/2003,⁵¹ cuya doctrina legal señala que “la caducidad declarada de un procedimiento sancionador no constituye obstáculo alguno para la posibilidad de iniciar o reiniciar otro procedimiento sobre el mismo objeto dentro del plazo de prescripción”. Además, esta misma posición ha sido utilizada por los Tribunales en el sector del juego, como por ejemplo la Sentencia número 357/2005 del Tribunal Superior de Justicia de Galicia. No obstante, estos fundamentos jurídicos pueden ser peligrosos para la seguridad jurídica y existen varias posturas que limitan el inicio de un segundo procedimiento por distintos motivos: “para evitar el abuso de derecho por parte de la Administración” (STS de 30 de mayo de 2002)⁵² o “por aplicación del principio non bis in ídem procedimental” (Sentencia de la Audiencia Nacional de 18 de diciembre de 2007).⁵³

⁵⁰ Lavilla Rubira, J.J., *op.cit.*

⁵¹ Sentencia de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 12 de junio de 2003, núm recurso 18/2002. (FJ 5º). [versión electrónica-base de datos Aranzadi Instituciones]. Fecha de la última consulta: 7 de abril de 2020.

⁵² Sentencia del Tribunal Supremo, de 30 de mayo de 2002, núm recurso 640/2000. [versión electrónica-base de datos Aranzadi Instituciones]. Fecha de la última consulta: 7 de abril de 2020.

⁵³ Sentencia de la Audiencia Provincial Nacional de 18 de diciembre de 2007, núm recurso 195/2005. [versión electrónica-base de datos Aranzadi Instituciones]. Fecha de la última consulta: 7 de abril de 2020.

En este contexto, debemos destacar que debido a la gran especificidad que existe en la materia de juego, a la creciente extraterritorialidad y universalidad del sector, con la aparición en la práctica de empresas y jugadores de cualquier parte del mundo, a causa del continuo desarrollo de las tecnologías y su fácil acceso, la sensibilidad que presenta la misma al ser una materia estrechamente vinculada en muchas cuestiones al orden público (fraude, deporte, blanqueo de capitales, desarrollos publicitarios y patrocinios en muchas actividades), debería cambiarse el actual sistema descentralizado.

Como señala De Andrés Álvez, “ésta especificidad se incrementará exponencialmente en los próximos años por la aparición de nuevas fórmulas y maneras de juego y apuestas, proyectadas fundamentalmente en el ámbito del desarrollo tecnológico”.⁵⁴

En definitiva, las Comunidades Autónomas ostentan competencia para establecer el correspondiente régimen sancionador en virtud de la potestad sancionadora en aquellas materias en las que tienen competencia exclusiva, como en el caso del juego. Al asumir esta competencia todas las Comunidades, ha supuesto para los operadores de juego tuviesen que obtener una autorización en cada una de las Comunidades Autónomas, y han tenido que lidiar con las correspondientes modificaciones normativas.

En este sentido, el legislador debería proyectar esta cuestión al propio régimen sancionador, pues como explica este autor, aparecerán infracciones más específicas en el orden tecnológico, que necesitarán del conocimiento de otros campos, tratando de evitar la duplicidad y diversidad de normas. Así, la administración podrá garantizar la necesaria seguridad jurídica eludiendo errores, y de esta manera los operadores y licenciarios no tendrían que sufrir estas complicaciones.

⁵⁴ De Andrés Álvez, R., “El régimen sancionador público en materia de juego”, en Palomar Olmeda, A. (dir). *op.cit.* pp. 674-693.

3. LAS APUESTAS DEPORTIVAS

3.1. Introducción

Las apuestas vinculadas al ámbito deportivo conforman un bien de consumo que genera un alto nivel de participación entre los jugadores, así como un gasto muy considerable. Además, las apuestas deportivas han resultado en una fuente de financiación alternativa para el sector público obteniendo éste más fondos, lo que a su vez hace innecesario establecer nuevos impuestos o elevar los que se encuentran vigentes. La existencia de las apuestas deportivas genera en los consumidores tanto una fuente de entretenimiento como un negocio rentable, y para el Estado, supone un sector que les aporta recursos y beneficios. En el mundo de las apuestas existen varios aspectos negativos que ensombrecen este sector, como por ejemplo el amaño de encuentros deportivos, casos de corrupción, incentivos al fraude...

Los medios electrónicos han provocado un fuerte crecimiento de esta industria, particularmente por internet, donde continúa aumentando considerablemente. Los dispositivos modernos permiten apostar vía *online* a través de las casas de apuestas, lo que ha ocasionado un incremento exponencial de los fraudes relacionados con la actividad. En cuanto a la gestión pública de las apuestas deportivas, su aparición comienza con “La Quiniela” en el fútbol español en 1946, generando una gran sensación, porque “La Lotería Nacional” era la única actividad del sector del juego hasta ese momento. Estas dos modalidades de juegos, junto con la lotería de la ONCE, pasaron a conformar los juegos disponibles del país. El formato de “La Quiniela”, que consistía en apostar a resultado ganador, nulo (empate) o perdedor en los partidos de fútbol, produjo mucha atracción entre los participantes en los años sesenta y setenta y continúa a día de hoy funcionando. No obstante, entre los años ochenta y cinco y noventa, las ventas de esta apuesta deportiva se vieron reducidas a causa de la liberalización del juego en esta década y también por la introducción de nuevos juegos tipo “lotto”. Los mercados que trabajaban con estas apuestas deportivas introdujeron cambios en este tipo de juegos para hacer competencia a las nuevas loterías. Mediante cambios que fueron del gusto de los consumidores y con el empuje de las nuevas tecnologías, estas apuestas volvieron a obtener el nivel de ventas anterior, e incluso las Loterías y Apuestas del Estado (LAE) consiguieron ocupar prácticamente la mitad de todo el mercado mundial de este sistema en concreto, que ha sido muy utilizado en numerosos países. LAE introdujo también otra

modalidad de apuesta en el mundo del fútbol, “El Quinigol” y comenzó a regular los concursos de pronósticos sobre las carreras de caballos.

Por otra parte, la gestión privada de las apuestas deportivas se relaciona con las casas de apuestas que ofrecen a los participantes apostar en cualquier tipo de evento deportivo. La plataforma de internet ha propiciado el incremento de las apuestas, y muchos jugadores realizan sus predicciones directamente a través de las aplicaciones que tienen en sus dispositivos móviles. De esta forma no tienen que acudir a los establecimientos de las casas de apuestas para efectuar sus pronósticos, sino que pueden hacerlo con un simple “clic” desde sus viviendas. Estos métodos que sin duda resultan mucho más cómodos para los jugadores, han aumentado sin embargo las adicciones y también la posibilidad de acceso a estas actividades a los menores. Además, hoy en día, en juegos de azar como el póker, los jugadores pueden realizar sus jugadas a través de internet apostando altas cantidades de dinero y perderlo todo en cuestión de minutos.

Las casas de apuestas establecen una cuota fija, por lo que los jugadores conocen la cantidad exacta que pueden ganar. Es evidente que estos establecimientos se aseguran una rentabilidad económica, y por ello implantan probabilidades o cuotas que puedan causar pérdidas a los participantes. Las primeras casas de apuestas en España surgen en el año 2008 y actualmente existen numerosos establecimientos físicos de compañías como Codere, William Hill o Sportium y, por otra parte, casas de apuestas online como Bet365 o Betfair. Fue con la aparición de “*World Wide Web*” cuando las casas de apuestas crearon sus marcas online, permitiendo la realización de apuestas por internet. Jugar de esta manera proporciona a los jugadores mucha comodidad, eficiencia y cierta seguridad. Las páginas web de estos operadores del juego posibilitan apostar a prácticamente todas las ligas de fútbol y ofrecen cuotas de apuestas de muchos eventos deportivos (tenis, carrera de caballos, rally, motociclismo, Formula 1, balonmano, baloncesto, golf, hockey, béisbol, etc).⁵⁵

⁵⁵ Pérez Carcedo, L., “El mercado de apuestas deportivas” en Palomar Olmeda, A. (dir), *Las Apuestas Deportivas*, Aranzadi, SA, Navarra, 2010, pp. 21-25.

3.2. Manipulación en las apuestas deportivas

El amaño de partidos en determinadas competiciones deportivas ha ido aumentando a lo largo de los últimos años. En este sentido, el origen de estos amaños que manchan y ponen en grave peligro la integridad de las competiciones, está en la creciente ilegalidad que existe en las apuestas. Se trata de un fenómeno que ha ido creciendo progresivamente debido al avance de los servicios informáticos y telemáticos en nuestra sociedad, que ha permitido una evolución del juego y del mundo de las apuestas. Para luchar contra los numerosos casos de amaño de partidos, entró en vigor el 9 de julio de 2019, por orden ministerial, La Comisión Nacional para combatir la manipulación de las competiciones deportivas y el fraude en las apuestas. Esta Comisión, a la que nos hemos referido anteriormente con detalle, pone fundamentalmente el foco en el fútbol y en el tenis, deportes que se ven más afectados en este caso.

El amaño de partidos consiste en “la manipulación del resultado deportivo mediante el pago de primas por la realización de conductas que ordinariamente consistirían en dejarse perder...”.⁵⁶ Existen casos que comentaré posteriormente, en los que algunos clubes de fútbol pagaban primas a sus jugadores para dejarse ganar, beneficiando a otro equipo con una victoria que podría evitar el descenso a una categoría inferior. A su vez, la conducta de amañar partidos está también “relacionada con el pago de sobornos con la finalidad de influir en los resultados y generar beneficios en el ámbito de las apuestas deportivas”.⁵⁷ En muchos casos, se compran a los jugadores para que amañen el partido y de esta manera poder realizar apuestas millonarias. Nos hallamos ante un delito que ha crecido debido a los medios tecnológicos y que realmente es una amenaza y pone en riesgo el mundo deportivo. Se tratan de acciones corruptas privadas y fraudulentas que ponen en peligro la integridad de las competiciones deportivas y, al formar parte de la cultura y al ser un valor importante a nivel social, es esencial su protección por parte de las administraciones públicas.

⁵⁶ Aguilar Romo, M., “El delito de amaño de partidos en España tras la reforma de la LO 1/2015. Una reflexión sobre la conducta típica”, *Revista Aranzadi de Derecho y Proceso Penal* núm. 54/2019, Aranzadi S.A.U, Cizur Menor, 2019.

⁵⁷ Aguilar Romo, M., *op.cit.*

3.2.1. *Disciplina Deportiva y Régimen Disciplinario*

La normativa que regula el régimen disciplinario aplicable a los infractores de las reglas del juego es la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte (LD)⁵⁸ y el RD 1591/1992, de 23 de diciembre, sobre Disciplina Deportiva.⁵⁹ De acuerdo con los arts. 75 de la LD y 8 del RD, las normas asociativas de las Federaciones, Ligas profesionales y clubes deben funcionar con un régimen disciplinario que se encargue de imponer las infracciones correspondientes, ajustándose a las reglas de la modalidad deportiva concreta y a los criterios que diferencian entre una infracción leve, grave o muy grave, estableciendo asimismo un sistema de sanciones para dichas infracciones. Serán consideradas como infracciones muy graves, como señala el art. 76.1.c) LD y 14.c) RD, “las actuaciones dirigidas a predeterminar, mediante precio, intimidación o simples acuerdos, el resultado de una prueba o competición”. Los infractores serán sancionados con la suspensión o privación de la licencia federativa por un plazo de dos a cinco años, en consonancia con la infracción cometida, o a perpetuidad si son reincidentes en la comisión de infracciones de extraordinaria gravedad, o multa de entre 3.005,06 y 30.050,61 euros [art.79.1.a) y c) LD y 21.1.a), h) e i) RD]. Por su parte, el art. 75.bis del Código Disciplinario de la Real Federación Española de Fútbol,⁶⁰ en lo que se refiere a la participación en juegos o apuestas, establece que se considerará como infracción muy grave, la participación de futbolistas, entrenadores, directivos, árbitros y “en general de las personas que forman parte de la organización federativa en apuestas y/o juegos que gocen de un contenido económico y éstos tengan una relación directa o indirecta con el partido en cuestión”. La sanción de multa será la misma que señala el precepto anterior, y se podrán imponer también las siguientes sanciones: la pérdida del partido, el descuento de tres puntos en la clasificación, el descenso de categoría, la celebración de partidos en campo neutral, cierre del estadio desde cuatro partidos hasta una temporada, inhabilitación para ocupar cargos en la organización federativa, o suspensión o privación de la licencia en los mismos términos del art.79.1.a) LD.⁶¹

⁵⁸ Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte. (BOE núm. 249, de 17/10/1990).

⁵⁹ Real Decreto 1591/1992, de 23 de diciembre, sobre Disciplina Deportiva. (BOE núm. 43, de 19 de febrero de 1993).

⁶⁰ Código Disciplinario de la Real Federación Española de Fútbol, por delegación de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte.

⁶¹ Roqueta Buj, R., “El amaño de partidos y las apuestas deportivas: el régimen disciplinario aplicable a los deportistas profesionales”, *Revista Aranzadi de Derecho de Deporte y Entretenimiento* núm. 63/2019, Editorial Aranzadi S.A.U, 2019.

A su vez, la Ley de Regulación del Juego, prohíbe a los deportistas y entrenadores apostar en su propio deporte, a fin de proteger la integridad y el juego limpio en el deporte. En virtud del artículo 6.2.d), se prohíbe la participación en juegos y apuestas a “los deportistas, entrenadores u otros participantes directos en el acontecimiento o actividad deportiva sobre la que se realiza la apuesta”. La Comisión Nacional del Juego puede sancionar el incumplimiento de esta disposición legal con una multa de hasta cien mil euros [arts. 41.a) y 42.1 LRJ].

Tal y como expresa el art. 5 del RD, “el régimen disciplinario deportivo es independiente de la responsabilidad civil o penal, así como del régimen derivado de las relaciones laborales, que se regirá por la legislación que en cada caso corresponda”. Resulta una tarea compleja delimitar estos campos, porque, en primer lugar, unos hechos exactamente iguales pueden suponer tanto una infracción laboral como una infracción deportiva. Esto comporta que las conductas que consistan en predeterminar, mediante precio, intimidación o simples acuerdos, el resultado de un partido o una competición, se incluyan en el art. 54.2 del Real Decreto Legislativo 2/2015⁶² y, a su vez, en el art. 76.1.c) de la LD. Estos supuestos se solucionan aplicando una dualidad de procedimientos sancionadores para los mismos hechos, enjuiciándose y calificándose los hechos independientemente. En segundo lugar, supone un ejercicio difícil porque el club al que pertenece el jugador podrá actuar su potestad disciplinaria laboral cuando éste recibe una sanción de carácter deportivo. La legislación laboral, indica en el art. 58 del Estatuto del Trabajador, que los incumplimientos contractuales del deportista profesional podrán ser sancionables por el club según la gravedad, y además, mediante los convenios colectivos se establecerá la graduación de faltas y sanciones. Por ejemplo, el Convenio Colectivo para la actividad de Ciclismo Profesional (RCL 2010, 970),⁶³ estima como una falta grave, “no mantener en todo momento un alto espíritu y corrección deportiva, luchando por la pureza de la competición”.

En este ámbito, podemos observar cierta tolerancia por parte de la disciplina deportiva y laboral en lo relativo a la implicación de los deportistas y entrenadores en la manipulación de los resultados de partidos o acontecimientos deportivos y en particular en las apuestas deportivas. Como consecuencia del aumento de los operadores ilegales de apuestas

⁶² Real Decreto Legislativo 2/2015 de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. (BOE núm. 255, de 24/10/2015).

⁶³ Resolución de 17 de marzo de 2010, de la Dirección General del Trabajo, por la que se registra y publica el Convenio Colectivo para la actividad del ciclismo profesional.

deportivas en internet y para conseguir una adecuada protección del mundo del deporte, “se debería modificar la LD, las normas reglamentarias o estatutarias de las Federaciones y las normas convencionales vigentes en el ámbito del deporte profesional a las apuestas deportivas, la predeterminación de partidos o acontecimientos deportivos y a la corrupción en general”. Por su parte, sería muy positivo que las asociaciones deportivas, y, por supuesto, las Ligas Profesionales, siguiesen el ejemplo de la Liga de Fútbol Profesional, y adoptasen códigos de conductas o una guía de buenas prácticas.⁶⁴

3.2.2. Amaños en competiciones deportivas

Podemos hacer referencia a algunos casos destacados en el ámbito de los amaños de competiciones deportivas. El foco principal se encuentra en el mundo del fútbol profesional, donde se han dado varios casos, y en el círculo del tenis, que también cuenta con determinados fraudes en las apuestas deportivas.

En primer lugar, cabe hacer un pequeño análisis de la llamada “Operación Oikos”, que ha tenido mucha relevancia y ha dañado mucho la imagen de entidades deportivas y del ámbito del fútbol en general. Todo comienza con el encuentro que disputaron el Reus y el Valladolid en la segunda categoría del fútbol profesional en España. Supuestamente, el Huesca, por aquel entonces equipo de segunda división, con la finalidad específica de entrar en los puestos de “playoff” (promoción para ascender a primera división), pagó a varios jugadores del Reus para que ganaran al Valladolid, y así conseguir que éste no pudiera lograr los puestos de ascenso. Además, también estarían implicados varias personas vinculadas al mundo del fútbol y que fueron detenidos, como Raúl Bravo y Carlos Aranda, a los que se considera, entre otros, como supuestos “cabecillas” de esta red de amaños. También pasaron a disposición judicial en el Juzgado de Instrucción nº5 de Huesca, el presidente del Huesca y el jefe de los servicios médicos del club. El propio club aragonés está imputado como persona jurídica. Se les imputan delitos de pertenencia a organización criminal, corrupción entre particulares y blanqueo de capitales.⁶⁵ El 11 de marzo de 2020, los medios informan del procesamiento de los 25 jugadores del Reus por

⁶⁴ Roqueta Buj, R., *op.cit.*

⁶⁵Fernández, S., “Operación Oikos”, *Marca*, 11 de marzo de 2020 (disponible en <https://www.marca.com/futbol/2019/05/30/5cef941c22601dba2e8b4583.html>; última consulta 17/02/2020).

la supuesta manipulación del partido. Los investigadores muestran conversaciones de “whatsapp” en las que se escriben mensajes para la recogida del dinero obtenido por las presuntas primas que hizo el Huesca. Supuestamente se habría acordado el reparto de 250.00 euros entre los jugadores del Reus (10.000 euros cada uno).⁶⁶

Por otra parte, se han apreciado irregularidades en otros encuentros, como el Huesca-Nástic de Tarragona o el Valladolid-Valencia, que se están investigando, junto a otros encuentros como el Real Betis-Huesca y el Huesca-Valencia. La “Operación Oikos” tiene su origen en estos supuestos amaños deportivos y de las apuestas en este ámbito, y se trataría de una presunta organización de amaños en el fútbol profesional.

En este mismo ámbito del fútbol la Audiencia Provincial de Navarra en su sentencia de 24 de abril de 2020, ha dictado el día 24 de abril de 2020, una histórica sentencia, en cuanto es la primera que castiga como delito la manipulación de resultados en el fútbol, en concreto, la sentencia considera probado el hecho de que el club Osasuna primó a jugadores del Real Betis por ganar al Real Valladolid, y después por dejarse ganar contra el club navarro. Condenan a varios directivos y a dos futbolistas. Aunque la sentencia no es firme, resulta muy relevante porque condena a varios directivos por apropiación indebida, falsedad documental y corrupción deportiva. En particular, es interesante que se considere también como delictivo las primas a terceros, no sólo por perder sino también por ganar.⁶⁷

En cuanto al terreno tenístico, podemos observar casos como el de la mafia supuestamente liderada por el tenista Marc Fornell, que presuntamente amañó decenas de partidos de tenis con la finalidad específica de realizar apuestas ilegales. El Juzgado Central de Instrucción nº 5 de la Audiencia Nacional, procesó a veinticinco implicados, entre los cuales se encuentran tenistas profesionales, que presuntamente llegaron a obtener en casas de apuestas de todo el mundo, 3,6 millones de euros. A los procesados se les imputan delitos de integración en organización criminal, corrupción entre particulares, estafa, usurpación de estado civil y blanqueo de capitales. El que sería el jefe de esta organización, comenzó a manipular sus propios partidos y también disuadió a otros compañeros de profesión para que hicieran exactamente lo mismo. La investigación determina que por dejarse ganar un saque o por tirar el partido llegaban a ganar entre mil

⁶⁶ Álvarez, D., y López-Fonseca, O., “Operación Oikos”, *El País*, 17 de diciembre de 2019 (disponible en <https://elpais.com/noticias/operacion-oikos/>; última consulta 16/02/2020).

⁶⁷ Rivas, J., “Histórica condena en España al amaño de partidos”, *El País*, 24 de abril de 2020 (disponible en: <https://elpais.com/deportes/2020-04-24/condenado-a-ocho-anos-de-carcel-el-exgerente-de-osasuna.html> ;última consulta el 26/04/2020).

y cinco mil euros, apostando anteriormente a esos resultados, logrando así sus fraudulentos fines.⁶⁸

Por otro lado, los amaños son más frecuentes en torneos de menor cuantía económica. Por este motivo, la propia Federación Internacional de Tenis se ha planteado prohibir las apuestas en este tipo de torneos. Por ejemplo, en un partido de categoría semiprofesional, un tenista ucraniano se dejó ganar un partido en el que ni siquiera ganó un punto. Se descubrió que éste no sólo no sabía jugar al tenis, sino que además, era el agente de un conocido apostador.

3.2.3. Controles y acciones relativas a amaños

Estos sucesos muestran la verdadera amenaza de las apuestas fraudulentas vinculadas a los amaños de las competiciones deportivas. Estas manipulaciones adulteran el mundo del deporte y tienen carácter trasnacional, ya que se realizan apuestas ilícitas en operadores de apuestas de cualquier jurisdicción, por lo que pueden perjudicar a cualquier competición deportiva. Por consiguiente, para impedir que estas actividades ilegales corrompan la cultura deportiva, se manifiesta la necesidad de identificar las vulnerabilidades, ejecutar acciones preventivas y disuasorias e implementar mecanismos de detección y persecución.

En cuanto a las acciones preventivas, destacamos la formación y las obligaciones de información. La primera consiste en transmitir mensajes informando de los riesgos de amañar un acontecimiento deportivo o de realizar apuestas siendo conocedor del mismo y, a su vez, advertir de las consecuencias de amaño y de la apuesta conociendo éste.

La formación puede traducirse en campañas publicitarias, manuales, anuncios, talleres, mensajes, trípticos, notas informativas...

La segunda se basa en la colaboración entre los interesados, compartiendo información para alertar de la presencia de actividades irregulares que pudiesen comportar un amaño, y tener la preparación necesaria para lograr ser eficientes en la persecución de estos delitos. Esta distribución de información debería efectuarse con los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado sobre posibles delitos, y con la Dirección General de Ordenación del Juego sobre alertas relativas a posibles eventos amañados. Esta difusión entre los

⁶⁸ Olmo, J.M., “La mafia española del tenis ganó 3,6 millones apostando en 73 partidos amañados”, El Confidencial, 9 de octubre de 2019 (disponible en https://www.elconfidencial.com/espana/2019-10-09/mafia-apuestas-tenis-amano-73partidos_2273788/ ; última consulta el 17/02/2020).

interesados comprende el intercambio de conocimiento, técnicas y procedimientos de investigación o buenas prácticas.⁶⁹

Con respecto a las acciones de detección, consisten en tratar de detectar anomalías a través del control de las apuestas, y ulteriormente en su estudio e investigación. Cabe reseñar que, pese a que estas irregularidades no se erigen per se cómo acciones fraudulentas en determinados acontecimientos, sí que constituyen una alerta acerca de apuestas irregulares o sospechosas. Una apuesta deportiva irregular sería “cualquier apuesta deportiva que no se ajuste a las apuestas habituales o previsibles del mercado de que se trate o que guarde relación con una competición deportiva que se desarrolle conforme a pautas no habituales”.

Deben concurrir muchos indicios para que la anomalía sea analizada en profundidad, ya que si no existen evidencias suficientes, seguirá tratándose de una singularidad que se ha ocasionado en el mercado de apuestas.

Además, en relación con el fraude, estas acciones de detección deben controlar la identidad y los medios de pago, puesto que el empleo de identidades falsas supone una estrategia frecuente para realizar apuestas vinculadas a amaños, logrando evitar los controles del operador y disimulando las ganancias. La DGOJ es la encargada de gestionar el sistema nacional de alertas, por ello, una vez analizadas las alertas, deberán ser notificadas a este organismo.

Por otra parte, en el marco de la política de gestión de riesgos de fraude relativo a amaños, el operador ha de explicar los supuestos que generarán una alerta que será objeto de análisis y de reporte al servicio de información global del mercado de apuestas de la DGOJ que gestiona las alertas por apuestas sospechosas o irregulares (SIGMA).

En primer lugar, podemos destacar algunos escenarios de riesgo en el análisis de las altas de usuario. Por ejemplo, las altas de registros de usuarios coincidentes con las personas que tienen prohibido el acceso al juego en virtud de lo establecido en el artículo 6.2 de la Ley 13/2011, y en particular personas vinculadas al operador o personas vinculadas al deporte que el operador conozca. También, las cuentas de usuario que se abren en fechas

⁶⁹ Nota técnica sobre la gestión de fraude en operadores de juego (20/12/2018)- El fraude en apuestas vinculado a amaños de eventos deportivos. Ministerio de Hacienda, Secretaría de Hacienda. Dirección General de Ordenación del Juego. https://www.ordenacionjuego.es/sites/ordenacionjuego.es/files/noticias/2018_12_20_nota_tecnica_de_gestion_de_fraude.pdf ; última consulta 18/03/2020.

previas a un evento para apostar específicamente al mismo. O si existen indicios de que la cuenta está bajo control de un tercero.

En segundo lugar, entre los escenarios de riesgo en el análisis de la forma de juego, debe prestarse especial atención a las apuestas que muestran que el participante no lleva un patrón normal de gestión monetaria; a usuarios que muestran un perfil ganador con cierto jugador o equipo; o a las cuentas de juego utilizadas para un evento en concreto después de haber permanecido inactiva durante un período de tiempo relevante desde su apertura. En tercer lugar, en cuanto a los escenarios de riesgo en el análisis de las apuestas realizadas, se contemplan: cambios drásticos en el patrón del importe y del número de apuestas realizadas; apuestas inusuales camufladas dentro de una apuesta múltiple que incluye apuestas bajas y muy seguras; o apuestas muy concretas, individualizadas y sin conexión con patrones anteriores de juego, por ejemplo en tenis, apuestas a un juego o a un set concreto.

En todos estos escenarios de riesgo, las alertas deben comunicarse a la DGOJ mediante el servicio de SIGMA, y debe informarse a la Dirección General de Policía si hay indicios de delito.⁷⁰

3.2.4. Supervisión de la integridad de los mercados de apuestas y lucha contra el fraude

La entrada en vigor del Convenio del Consejo de Europa sobre Manipulación de Competiciones Deportivas, también llamado Convenio Macolin, supone un gran avance en la lucha contra el fraude. Los principales propósitos del Convenio son: en primer lugar, “prevenir, descubrir y sancionar la manipulación nacional o transnacional de las competiciones deportivas nacionales y transnacionales”; y, en segundo lugar, “promover la cooperación nacional e internacional entre las autoridades públicas afectadas y las organizaciones activas en el ámbito del deporte y las apuestas deportivas, contra la manipulación de las competiciones deportivas”.⁷¹

⁷⁰ Nota técnica sobre la gestión de fraude en operadores de juego (20/12/2018),. *op.cit.*

⁷¹ Estrategia de supervisión de la actividad de juego. Actualización de líneas de actuación (29/11/2018)- Supervisión de la integridad de los mercados de apuestas.

https://www.ordenacionjuego.es/sites/ordenacionjuego.es/files/noticias/20181125_estrategia_supervision_actividad_juego_2018.pdf ; última consulta 18/03/2020.

En este ámbito, se desarrolla la formación de la plataforma nacional por la integridad en el deporte y las apuestas, para luchar contra la adulteración y las conductas fraudulentas de las competiciones deportivas con el objetivo de salvaguardar la integridad del deporte y la ética deportiva; participando en la misma organizaciones deportivas, el Consejo Superior de Deportes, la Dirección General de Ordenación del Juego y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Así, la DGOJ crea en el seno de la Subdirección de Inspección, el Servicio de Investigación Global del Mercado de Apuestas (SIGMA), al cual nos hemos referido anteriormente. Se establece con la finalidad concreta de combatir el amaño de partidos, de garantizar la integridad en los mercados de apuestas y de preservar la probidad del deporte y la ética deportiva. Este Servicio tiene encomendado el análisis de la información de apuestas y de la organización en materia de integridad con operadores de juego y policía nacional. Sus principales cometidos son ayudar y cooperar con la policía judicial en las investigaciones relativas al amaño de acontecimientos y apuestas deportivas, estudiar la información acerca de las apuestas deportivas para localizar apuestas sospechosas o irregulares, gestionar el intercambio de información con operadores de juego o con el Grupo de Copenhague (grupo informal integrado por más de veinte países y establecido por la Secretaría del Consejo de Europa, en julio de 2016, como red de Plataformas Nacionales de los diferentes Estados en el marco de las actividades de cooperación para la promoción del Convenio de Macolin) sobre alertas de apuestas deportivas irregulares o sospechosas, o colaborar en la persecución de las conductas de deportistas y otras personas vinculadas al deporte que infrinjan la prohibición subjetiva que señala el artículo 6.2 apartados d), e) y f) de la Ley 13/2011.

Además, la investigación de supuestos amaños de partidos y acontecimientos deportivos llevada a cabo por la policía judicial, se ve facilitada por la información aportado por los operadores sobre las apuestas relativas a los participantes, las apuestas efectuadas y los premios alcanzados, y del control de la participación en el juego de personas vinculadas al deporte.⁷²

⁷² Estrategia de supervisión de la actividad de juego. Actualización de líneas de actuación (29/11/2018)- Supervisión de la integridad de los mercados de apuestas. https://www.ordenacionjuego.es/sites/ordenacionjuego.es/files/noticias/20181125_estrategia_supervision_actividad_juego_2018.pdf ; última consulta 18/03/2020.

Por otro lado, la Ley estatal 13/2011 de regulación del Juego ofrece un control más amplio y ha proporcionado una mayor investigación de las conductas fraudulentas que existen en este sector. El artículo primero de esta Ley, precisamente indica la necesidad de garantizar la protección del orden público y luchar contra el fraude. La aportación de información así como la colaboración con la policía judicial por parte de los operadores, que comentábamos antes, ha posibilitado encontrar el principal riesgo de manipulación en estas actividades, y se trata de la suplantación de identidad. El objetivo de la suplantación no es otro que evitar los controles de acceso instaurados por los operadores. Se trata de un medio frecuente y cabe la posibilidad de que haya determinadas personas que, teniendo prohibida la entrada al juego, utilicen estas prácticas para lograr apostar, sorteando a los operadores. Estarían incluidas personas que sufran patologías en el juego y que están inscritas en el RGIAJ, personas relacionadas con el operador, menores de edad, o personas vinculadas al deporte. Existe otro riesgo que es la utilización de tarjetas u otros medios de pago ajenos, así como el manejo de información privilegiada para lograr superar a otros jugadores. A su vez, los manipuladores de las apuestas utilizan también los datos de identidad de terceros para crear una cuenta y así poder apostar y conseguir beneficios.

Con el fin de lograr una coordinación eficiente entre los reguladores y los operadores, se lanzó en 2017, en el seno del grupo de trabajo técnico del Consejo de Políticas del Juego un proyecto entre todas las administraciones españolas con competencias en el sector del juego para la elaboración de un informe de los principales peligros relacionados con el fraude, que está en constante crecimiento. Se adopta así una responsabilidad conjunta en la prevención del fraude, con la creación de este grupo de trabajo, con “la aplicación en la empresa operadora de juego de una política de prevención del fraude plasmada en un manual de fraude, y en una verificación documental obligatoria de los jugadores en el proceso de alta”.⁷³

⁷³ Estrategia de supervisión de la actividad de juego., *op.cit.*

4. CONCLUSIONES

En primer lugar, es evidente la necesidad que el marco regulatorio del sector del Juego sea adaptado en cada momento a las circunstancias concurrentes, introduciendo las mejoras que se aprecian como indispensables, en materias, como ahora veremos, de protección de los menores, publicidad o régimen sancionador.

Como consecuencia del continuo crecimiento de la actividad del juego a través de internet las prácticas ilícitas han aumentado, siendo necesario un marco normativo que detenga las amenazas que atentan contra la seguridad jurídica del sector. Este conjunto normativo es primordial para combatir la ilegalidad que existe en los juegos online, dedicando el legislador especial importancia al régimen sancionador, tipificando así las sanciones administrativas y penales. Además, concluimos que, tal y como declara la Ley de Regulación del Juego, se estima la existencia de una competencia estatal en materia de juego que ha de ser ejercida por el Estado en nombre del interés general, sin perjuicio de las competencias que tienen reconocidas las Comunidades Autónomas en esta materia.

En segundo lugar, el análisis jurídico de los preceptos de la legislación vigente y los aspectos jurisprudenciales comentados anteriormente, nos permite concluir que los títulos habilitantes que posibilitan operar en el mercado es una cuestión fundamental dentro de este tema, porque se vincula a su vez con la publicidad, el patrocinio y la promoción del juego. Toda actividad incluida en la Ley del Juego realizada sin título habilitante tendrá la consideración legal de prohibida. En síntesis, el incumplimiento de la acreditación para ofrecer actividades de juego vulnera la ley reguladora del sector y no ofrece garantías a los derechos de los jugadores.

Por otra parte, debemos recalcar la indispensable protección de los menores de edad.

Es imprescindible que se asegure una mayor eficacia en el cumplimiento de los objetivos necesarios de tutela y protección social de los menores y participantes de los juegos.

En mi opinión, se deberían establecer medidas de protección más eficientes, tales como restringir mucho más el acceso al juego a través de internet, ya que la entrada puede ser absolutamente libre y anónima. Por ello, para impedir que los menores realicen apuestas utilizando los datos de algún familiar o de algún conocido, o evitar que accedan a aplicaciones de juego como podrían ser partidas de póker en línea, deberían plantearse más limitaciones. Además, el tener diecisiete leyes del juego, muchas veces crea situaciones de conflictividad de competencias que podrían prevenirse. Por consiguiente, respetando el actual sistema descentralizado, sería conveniente que hubiese una

coordinación más eficiente entre las Comunidades Autónomas y el Estado para alcanzar una mayor seguridad jurídica.

En tercer lugar, en cuanto a las apuestas deportivas, los casos de fraude que amenazan a las competiciones son alarmantes y nos hallamos ante un escenario preocupante. Las manipulaciones en las apuestas han ido aumentando y podemos observar casos en ligas profesionales. A mi parecer, las asociaciones deportivas y las Ligas Profesionales deberían adoptar códigos de conductas o guías de buenas prácticas para disminuir estas prácticas ilícitas. En las categorías inferiores de las competiciones deportivas, se producen amaños frecuentemente, especialmente en el mundo del tenis o del fútbol.

Resulta sorprendente que existiendo un alto nivel de corrupción en determinados acontecimientos de carácter deportivo, no haya más limitaciones en el sector o incluso que no se prohíban determinadas modalidades de apuestas.

Finalmente, es patente que la introducción de controles preventivos y acciones de detección de fraude en las apuestas, han supuesto un avance relevante para lograr una protección más eficaz de la integridad de la competición. En este sentido, la entrada en vigor del Convenio Macolin y, a su vez, la creación del Servicio de Investigación Global del Mercado de Apuestas en España, suponen pasos muy significativos en la lucha contra el fraude y el amaño de acontecimientos deportivos, a través del análisis de la información de las apuestas y de la colaboración con la policía judicial, todo ello con el objetivo de garantizar la integridad del mercado de apuestas.

Sin embargo, mi opinión es que aún queda mucho por hacer. Los ejemplos recientes (caso Oikos, Marc Fornell, entre otros) nos revelan que hay tramas muy activas, con implicación frecuente de deportistas, entrenadores, agentes y demás profesionales vinculados al mundo del deporte, en la manipulación de eventos y apuestas, con una cierta sensación de impunidad o de, al menos, pasividad o falta de respuesta rápida y contundente de las autoridades deportivas. Aunque es cierto que la intervención del orden jurisdiccional penal, con instrucciones lentas y no siempre eficaces, paralizan de hecho las vías sancionadoras internas de Federaciones Deportivas y Ligas Profesionales, mi impresión es que falta un compromiso más firme en la persecución y castigo ejemplar de este tipo de comportamientos. Por ello, creo que resulta imprescindible que además de una reforma de las normas estatutarias de estas entidades deportivas se dote de muchos más recursos y capacidad de actuación real a los órganos disciplinarios internos de tales entidades, junto con un compromiso firme y real (y no solo de palabras y declaraciones)

de perseguir y castigar esta lacra que pone en duda y serio riesgo la integridad de la competición.

5. BIBLIOGRAFÍA

1. LEGISLACIÓN

Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego. (BOE. núm. 127, de 28/05/2011).

Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de marzo de 2009, sobre la integridad de los juegos de azar en línea (2008/2212).

Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información. Disposición adicional vigésima. (BOE. Núm. 312, de 29/12/2007).

Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad (BOE. Núm. 274, de 15/11/1988).

Ley 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 89/552/CEE, sobre la coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva. (BOE. Núm. 166, de 13 de julio de 1994).

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. (BOE. Núm. 285, de 27/11/1992).

Ley 2/1995, de 15 de marzo, reguladora del Juego y Apuestas de la Región de Murcia. (BOE. Núm. 131, de 2 de junio de 1995).

Ley 3/2001, de 4 de mayo, de Juego y Apuestas de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias. (BOE. Núm. 152, de 26 de junio de 2001).

Decreto 250/2005, de 22 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar, de Salones Recreativos y de Juego y del Registro de Empresas de Juego de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Resolución de 12 de julio de 2012, de la Dirección General de Ordenación del Juego, por la que se aprueba la disposición que establece el modelo y contenido del informe de certificación definitiva de los sistemas técnicos de los operadores de juego y se desarrolla el procedimiento de gestión de cambios. (BOE. núm. 172, de 19 de julio de 2012).

Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de noviembre de 2011, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre el procedimiento de insolvencia en el marco del Derecho de sociedades de la UE (2011/2006).

Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.

Ley Foral 16/2006, de 14 de diciembre, del Juego. (BON N°. 152- 20/12/2006).

Decreto 190/2014, de 14 de noviembre, del Consejo, por el que se aprueba el Reglamento Regulator de la Publicidad del Juego de la Comunidad Valenciana. (DOGV núm. 7404 de 17/11/2014).

Acuerdo de Corregulación entre la Dirección General de Ordenación del Juego (DGOJ) del Ministerio de Economía y Hacienda, y Autocontrol, en materia de publicidad, patrocinio y promoción de las actividades de juego, firmado el 17 de noviembre de 2011, al amparo del artículo 24.5 de la Ley 13/2011.

Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte. (BOE núm. 249, de 17/10/1990).

Real Decreto 1591/1992, de 23 de diciembre, sobre Disciplina Deportiva. (BOE núm. 43, de 19 de febrero de 1993).

Código Disciplinario de la Real Federación Española de Fútbol, por delegación de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte.

Real Decreto Legislativo 2/2015 de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. (BOE núm. 255, de 24/10/2015).

Resolución de 17 de marzo de 2010, de la Dirección General del Trabajo, por la que se registra y publica el Convenio Colectivo para la actividad del ciclismo profesional.

2. JURISPRUDENCIA

Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 8a, Sentencia de 19 Jun. 2012, Rec. 683/2010. [versión electrónica-base de datos Aranzadi Instituciones]. Fecha de la última consulta: 10 de marzo de 2020.

Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 7a, núm. 487/2016 de 5 Dic. 2016, Rec. 15/2016. [versión electrónica-base de datos Aranzadi Instituciones]. Fecha de la última consulta: 12 de marzo de 2020.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 6a, 168/2016 de 28 Mar. 2016, Rec. 122/2015. [versión electrónica-base de datos Aranzadi Instituciones]. Fecha de la última consulta: 18 de marzo de 2020.

Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno), núm. 171/1998 de 23 de julio. RTC 1998/171. (FJ 5). [versión electrónica-base de datos Aranzadi Instituciones]. Fecha de la última consulta: 20 de marzo de 2020.

Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno), núm. 164/1994 y núm. 216/1994. [versión electrónica-base de datos Aranzadi Instituciones]. Fecha de la última consulta: 25 de marzo de 2020.

Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 6ª, Sentencia 740/2018 de 22 de Nov. 2018, Rec. 719/2016. (FJ 2º). [versión electrónica-base de datos Aranzadi Instituciones]. Fecha de la última consulta: 16 de abril de 2020.

Sentencia del Tribunal de Justicia de Cataluña, de 16 de noviembre de 2007, recurso núm. 386/2004. (FJ 6º y 7º). [versión electrónica-base de datos Aranzadi Instituciones]. Fecha de la última consulta: 1 de abril de 2020.

Sentencia de 22 de septiembre de 2008, dictada por la Sección 3.ª de su Sala de lo Contencioso- Administrativo en el recurso número 69/2005. (BOE de 14 de diciembre de 2008). [versión electrónica-base de datos Aranzadi Instituciones]. Fecha de la última consulta: 5 de abril de 2020.

Sentencia de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 12 de junio de 2003, núm recurso 18/2002. (FJ 5º). [versión electrónica-base de datos Aranzadi Instituciones]. Fecha de la última consulta: 7 de abril de 2020.

Sentencia del Tribunal Supremo, de 30 de mayo de 2002, núm recurso 640/2000. [versión electrónica-base de datos Aranzadi Instituciones]. Fecha de la última consulta: 7 de abril de 2020.

Sentencia de la Audiencia Provincial Nacional de 18 de diciembre de 2007, núm recurso 195/2005. [versión electrónica-base de datos Aranzadi Instituciones]. Fecha de la última consulta: 7 de abril de 2020.

3. OBRAS DOCTRINALES

Herráiz Serrano, O., *El nuevo régimen jurídico de los juegos de azar. Comentario a la Ley estatal 13/2011, de regulación del Juego*, LA LEY, Madrid, 2012.

González-Espejo, P., y López Velázquez, D., “Spain” en Rohsler, C. (ed.), *The Gambling Law review*, The Law Reviews, Reino Unido, Londres, 2019, pp 342-355.

Palomar Olmeda, A., *En torno al Juego de Azar. Actividad, Regulación y Actores*, Aranzadi, SA, Navarra, 2013.

Pérez Carcedo, L., “El mercado de apuestas deportivas” en Palomar Olmeda, A. (dir), *Las Apuestas Deportivas*, Aranzadi, SA, Navarra, 2010, pp. 21-25.

Rubio García, L. (2018): “Apuestas deportivas online: percepción adolescente y regulación publicitaria”, *metodos.revista de ciencias sociales*, 6 (1): 139-148. <http://dx.doi.org/10.17502/m.rcs.v6i1.207>. Fechas de última consulta: 27 de marzo de 2020.

Aguilar Romo, M., “El delito de amaño de partidos en España tras la reforma de la LO 1/2015. Una reflexión sobre la conducta típica”, *Revista Aranzadi de Derecho y Proceso Penal* núm. 54/2019, Aranzadi S.A.U, Cizur Menor, 2019.

Roqueta Buj, R., “El amaño de partidos y las apuestas deportivas: el régimen disciplinario aplicable a los deportistas profesionales”, *Revista Aranzadi de Derecho de Deporte y Entretenimiento* núm. 63/2019, Editorial Aranzadi S.A.U, 2019.

4. REFERENCIAS DE INTERNET

<https://www.ordenacionjuego.es/es/noticia-ComisiónN-fraude-Apuestas;>

(última consulta 16/02/2020).

Fernández, S., “Operación Oikos”, *Marca*, 11 de marzo de 2020 (disponible en <https://www.marca.com/futbol/2019/05/30/5cef941c22601dba2e8b4583.html>;

última consulta 17/02/2020).

Álvarez, D., y López-Fonseca, O., “Operación Oikos”, *El País*, 17 de diciembre de 2019 (disponible en <https://elpais.com/noticias/operacion-oikos/>; última consulta 16/02/2020).

Rivas, J., “Histórica condena en España al amaño de partidos”, El País, 24 de abril de 2020 (disponible en: <https://elpais.com/deportes/2020-04-24/condenado-a-ocho-anos-de-carcel-el-exgerente-de-osasuna.html> ; última consulta el 26/04/2020).

Olmo, J.M., “La mafia española del tenis ganó 3,6 millones apostando en 73 partidos amañados”, El Confidencial, 9 de octubre de 2019 (disponible en https://www.elconfidencial.com/espana/2019-10-09/mafia-apuestas-tenis-amaño-73partidos_2273788/ ; última consulta el 17/02/2020).

Nota técnica sobre la gestión de fraude en operadores de juego (20/12/2018)- El fraude en apuestas vinculado a amaños de eventos deportivos. Ministerio de Hacienda, Secretaría de Hacienda. Dirección General de Ordenación del Juego. https://www.ordenacionjuego.es/sites/ordenacionjuego.es/files/noticias/2018_12_20_nota_tecnica_de_gestion_de_fraude.pdf ; última consulta 18/03/2020.

Estrategia de supervisión de la actividad de juego. Actualización de líneas de actuación (29/11/2018)- Supervisión de la integridad de los mercados de apuestas. https://www.ordenacionjuego.es/sites/ordenacionjuego.es/files/noticias/20181125_estrategia_supervision_actividad_juego_2018.pdf ; última consulta 18/03/2020.