

Esquema-borrador de proposición de Ley de Juego Público

Cuestiones preliminares a la precisión de un articulado para una futura Ley estatal sobre el Juego Público que deben dilucidar y consensuar los interesados en su tramitación:

- a) Título competencial del Estado. Es evidente el carácter concurrente de la actividad de juego público con las Comunidades Autónomas, no sólo por la atribución sobre ordenación de la adecuada utilización del ocio, (art. 148.1.19ª de la Constitución) sino, sobre todo, por la cláusula residual del artículo 149.3 de la Constitución que ha permitido a los Estatutos de Autonomía incluir competencias sobre juego en sus elencos, lo que se refuerza con las competencias que algunas de estas Comunidades Autónomas tienen en materia de orden público. Incluso, Comunidades que sólo cuentan con unidades adscritas de la policía nacional, confían a ésta la lucha contra el fraude y las irregularidades en casinos, bingos, etc. Por tanto, el Estado debe afianzar su título competencial a partir de la Hacienda General y las bases de la actividad económica (art. 149.1. 14ª y 13ª CE), además de las clásicas competencias sobre orden público y legislación penal del juego (art. 149.1. 29ª y 6ª CE).
- b) Esa concurrencia competencial y el dispar éxito de los juegos gestionados desde ámbitos infraestatales aconsejaría la redacción de una Ley de juegos “de Estado, en sentido amplio, lo que debería gozar de un amplio consenso parlamentario. Para ello nos atrevemos a sugerir, para su análisis por las fuerzas políticas y sociales interesadas, que el organismo regulador que se creara en la Ley tuviera la consideración de “autoridad independiente” y no de una entidad pública de la Administración General del Estado. Ello permitiría una presencia y participación, en todos los órdenes, no sólo del Parlamento con los miembros que designara, sino también de las Comunidades Autónomas; al menos las que estatutariamente dispusieran de competencias en los sectores afectados (juegos, policía, etc).
- c) El juego público debe ser considerado una actividad regulada. Nada impide tal premisa ni nada obliga a desregulación alguna o sometimiento a una liberalización absoluta que está excluida del Derecho comunitario vigente.
- d) Dicha regulación debe hacerse por Ley de Cortes, lo que, en virtud del principio de congelación del rango, evitaría continuos sobresaltos en la ordenación o modificación del sector.
- e) La Ley debe paliar el vacío existente en cuanto a regulación de regímenes de derechos y deberes, hoy confiado –en lo que a la Lotería Nacional, juego público por antonomasia- a normas de ínfimo rango reglamentario y expedidas hace casi cincuenta y cinco años en un contexto contrario al Estado social y democrático de Derecho que propugna la Constitución de 1978.
- f) Como se ha dicho, la Ley debe adecuarse a la estructura del Estado compuesto y solventar las disfuncionalidades, muy poco rentables, de organizaciones paralelas entre Estado Y comunidades Autónomas.
- g) La Ley debe prever los mecanismos de autorización y supervisión de otros juegos, rifas, sorteos, etc., organizados por otras entidades públicas o privadas de interés social, así como su régimen fiscal.
- h) La Ley debe aglutinar los campos dispersos del Ministerio del Interior y la Comisión Nacional

del Juego, por un lado y el Ministerio de Economía y Hacienda y su entidad pública empresarial LAE. Si antes hacíamos mención implícita al rango ínfimo de la Instrucción de Loterías (Decreto de 23 de marzo de 1956), ¿qué decir del catálogo de juegos, aprobado por una simple Orden Ministerial –de Interior-, de 9 de octubre de 1979?

- i) La Ley debe atreverse a definir qué entiende por juego, por juego público; por juego sometido a control público y por juego no sometido a regulación.
- j) La Ley debe profesionalizar la red o redes de distribución, venta y recaudación de juegos públicos, fomentando o propiciando la creación de títulos académicos o profesionales específicos y facilitando la formación previa y continua de los trabajadores que accedan a este mercado.
- k) La Ley, que debe aclarar o corregir –o simplemente derogar- el alcance de las Disposiciones Adicionales 32ª y 34ª de la Ley de Presupuestos para 2010 (Ley 26/2009, de 23 de diciembre) y, particularmente, el régimen de derechos adquiridos de los actuales administradores profesionales de loterías, sometidos a concesión administrativa con derechos exclusivos y excluyentes, impeditivos de una comercialización generalizada y no profesional o a través de ingenios telemáticos ajenos a su control.
- l) La Ley, como hemos señalado ya más veces, antes de contener una tipología de infracciones y sanciones ajustada al principio de legalidad (art, 25 CE), debe incluir un catálogo de derechos y deberes de los profesionales y trabajadores del sector del juego y el régimen jurídico y procesal de sus actos y eventuales litigios internos o con la Administración.
- m) En fin, la Ley debe ser singularmente cautelosa en la regulación de los eventuales operadores, ateniéndose a criterios de transparencia, publicidad, igualdad de trato y no discriminación, con mantenimiento de importantes facultades de control y sanción en manos públicas. Debe recordarse, a título de mera sugerencia, como la regulación del sector ferroviario, permite a las Comunidades Autónomas ser operadoras en la red estatal.

El Juego Público de ámbito estatal, es un servicio público de suficiente entidad, tanto por volumen como por finalidad social, como para establecer las condiciones óptimas para su desarrollo, salvaguardándolo de veleidades coyunturales.

Consideramos que debe darse consistencia, continuidad y seguridad a esta actividad a través de una Ley de Juego Público Estatal que regule el sector de una forma estable y que sirva para la sociedad del siglo XXI. Queremos que esta ley sea fruto de las aportaciones y el consenso de todas las partes implicadas en el mismo.

El esquema es el propio de las leyes sectoriales y contiene los elementos básicos de todo sector

Articulado básico de la ley

I.- Exposición de motivos

- Fines sociales, lúdicos y presupuestarios que se persiguen con los juegos públicos.
- Diferencias y semejanzas con el juego privado y régimen regulador.
- Virtualidad del juego público. Mantenimiento y desarrollo como servicio público.
- Encauzar de forma responsable y solidaria la actividad lúdica. Juego responsable:
 - * La faceta lúdica del ser humano.
 - * El juego como mecanismo de compensación.
 - * El juego de respuesta inmediata, el juego de respuesta diferida. Posibles patologías del juego.
 - * El juego para mayores de edad.
- El juego público como compensador en el mercado del juego.
- El juego público como recaudador de impuestos voluntarios.
- Evolución histórica y avatares normativos que precisamente ponen de relieve la necesidad de esta Ley.
- Competencias estatales para aprobar esta norma y doctrina del TC al respecto.
- Falta de normativa europea y jurisprudencia del TJCE que da respaldo a esta norma.
- Aspectos sociales y posible financiación de los mismos a través de los ingresos del juego público.

II.- Definición del juego público y objeto y fines de la Ley

Se trataría sobre todo de dejar claro el régimen por el que se opta en este sector, recordando que la Unión Europea no lo ha incluido entre los denominados sectores regulados, reconociendo el propio TJCE, por ejemplo, en su sentencia de 8 de septiembre de 2009, en relación con el asunto C-42/07, que cada Estado puede regularlo como estime oportuno, siendo perfectamente posible un monopolio, como en el caso portugués objeto de dicha resolución. Recuérdese que, recientemente, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, excluyó el juego expresamente en su artículo 2.2.h).

III.- Sobre el Regulador

Creación de un ente bien definido, previsiblemente constituido como autoridad independiente bajo control parlamentario (con designación de miembros por las Cámaras), dotado de un Observatorio (más ambicioso que la Comisión Nacional del Juego), actualizado y con poder de recabar información. Por parte gubernamental parece inexcusable la representación de los Ministerios de Economía y Hacienda, Interior, Industria, Turismo y Comercio y Trabajo y Asuntos Sociales, así como también debieran estar presentes las Organizaciones Empresariales, ONCE y los Sindicatos más representativos. Sería de sumo interés prever la presencia y participación activa de las Comunidades Autónomas con competencias en la materia.

En diversos ámbitos de la economía se viene distinguiendo claramente entre el/los operadores y el regulador o autoridad de reglamentación, creándose en algunos casos Administraciones Independientes como el Comisión Nacional del Mercado de las Telecomunicaciones o el Consejo Nacional del Sector Postal.

IV.- Sobre los Operadores

En esta parte de la Ley se definiría la estructura organizativa de los Operadores.

Una vez definido claramente el régimen por el cual se opta en este sector, uno de los elementos esenciales del mismo sería definir a los operadores, incluso su forma de determinación numérica, destacando la concesión y dejando constancia de cuál es el régimen aplicable a cada uno de ellos, especialmente para dejar fijadas las reglas del juego de forma clara y con ello evitar la inseguridad jurídica de los últimos tiempos.

También en esta parte de la Ley se fijaría con claridad el papel y posición de la entidad que realice los cometidos actualmente encomendados a LAE.

V.- Sobre las Redes Comerciales

- Redes especializadas y no especializadas.
- Red concesional.
- Garantías.

En este sector es de máxima importancia que queden definidas las distintas redes comerciales implantadas y su régimen jurídico, dado que no se limitan a la concesional, aunque sí sea ésta la más importante.

VI.- Sobre los productos del juego

- Juego responsable y solidario.
- Características del juego público.
- Tipos de juegos.

Se trataría especialmente de tipificar los distintos tipos de juego, tras una primera definición de los mismos y de sus características, no sólo con el fin de que queden clasificados sino también para que consten claramente cuáles con los caracteres del juego público, frente al privado.

Sin embargo, y teniendo en cuenta que van surgiendo tipos de juegos nuevos, quizás sería conveniente incorporar una cláusula que permita que los concesionarios accedan a cada nuevo tipo de juego que se implante.

VI.- Sobre las nuevas tecnologías, como soporte y canales de juego

- Utilización responsable de los nuevos canales.
- Regulación del juego virtual. Responsabilidad en la gestión del juego virtual.
- Juegos excluidos, por tradición cultural, de las nuevas tecnologías: reconocimiento específico de la singularidad del décimo de lotería.

Teniendo presente la evolución del juego y la introducción en el mismo de las nuevas tecnologías, se estima oportuno cerrar la Ley con un título dedicado a esas nuevas tecnologías, a su utilización responsable y, en fin, a lo que podría denominarse una regulación del juego virtual, con las antedichas limitaciones y el específico reconocimiento del décimo.

VII.- Sobre el sector profesional

- Profesionalización plena tanto en la gestión directa del juego como en la indirecta, con especial mención a los derechos adquiridos de los concesionarios.
- Titulaciones y asociacionismo profesional.
- Cualificación y formación continua de los trabajadores del sector.
- Derechos y deberes (incluida la transmisión de títulos)

VIII.- Tipología de infracciones y sanciones

- Tipos de infracciones (muy graves, graves y leves)
- Tipos de sanciones (muy graves, graves y leves).
- Procedimiento.
- Prescripción y caducidad.
- Inhabilitación por determinadas sanciones.

Disposiciones Adicionales y Transitorias

- Desarrollo reglamentario
- Ajuste de la legislación de presupuestos para 2010 al contenido de la Ley (o simple derogación de las dos Adicionales).