



## Trabajo Fin de Grado

# LA REGULACIÓN ESPAÑOLA DEL JUEGO EN SU MODALIDAD ONLINE. ANÁLISIS PARTICULAR DEL JUEGO EN ARAGÓN

Autor

Alejandro Santiago Bitria

Director

José María Gimeno Feliu

Facultad de Derecho  
Año 2021

# ÍNDICE

<b>1. ABREVIATURAS .....</b>	<b>1</b>
<b>2. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>2</b>
<b>3. EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN DEL JUEGO EN ESPAÑA .....</b>	<b>3</b>
3.1 Incidencia de la Constitución Española de 1978 en el juego .....	6
<b>4. RÉGIMEN JURÍDICO DEL JUEGO ONLINE .....</b>	<b>8</b>
4.1 Títulos habilitantes .....	10
4.1.1 Licencias .....	10
4.1.2 Autorizaciones .....	12
4.2 Regulación de la publicidad relacionada con el juego online .....	13
4.2.1 Última modificación de la LRJ. Real Decreto 958/2020.....	18
4.3 El derecho sancionador en materia de juego online .....	20
4.3.1 Aspectos subjetivos .....	21
4.3.2 Aspectos sustantivos.....	21
4.3.3 Aspectos temporales .....	22
4.3.4 Aspectos procedimentales .....	24
4.4 Regulación del juego online en otros países europeos .....	25
4.4.1 Reino Unido.....	25
4.4.2 Francia .....	27
4.4.3 Alemania.....	28
<b>5. REGULACIÓN DEL JUEGO EN ARAGÓN .....</b>	<b>29</b>
5.1 Autorizaciones .....	30
5.2 Publicidad .....	31
5.3 Régimen sancionador .....	33
<b>6. CONCLUSIONES .....</b>	<b>34</b>
<b>7. BIBLIOGRAFÍA/WEBGRAFÍA .....</b>	<b>36</b>
<b>ANEXO I .....</b>	<b>42</b>
<b>ANEXO II.....</b>	<b>43</b>

## 1. ABREVIATURAS

<b>TFG</b>	Trabajo Fin de Grado
<b>Art.</b>	Artículo
<b>CC</b>	Código Civil
<b>BOE</b>	Boletín Oficial del Estado
<b>CE</b>	Constitución Española
<b>RDL 16/1977</b>	Real Decreto-Ley 16/1977, de 25 de febrero, por el que se regulan los aspectos penales, administrativos y fiscales de los juegos de suerte, envite o azar y apuestas
<b>RD 444/1977</b>	Real Decreto 444/1977, de 11 de marzo, por el que se dictan normas complementarias del Real Decreto-Ley 16/1977
<b>LRJ</b>	Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego
<b>STC 204/2002</b>	Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 204/2002, de 31 de octubre de 2002 (ECLI:ES:TC:2002:204)
<b>Ley 34/1987</b>	Ley 34/1987, de 26 de diciembre, de potestad sancionadora de la Administración Pública en materia de juegos de suerte, envite o azar
<b>Ley 2/2000</b>	Ley 2/2000, de 28 de junio, del Juego de la Comunidad Autónoma de Aragón
<b>Decreto 364/2002</b>	Decreto 364/2002, de 3 de diciembre, de Apuestas Deportivas o de Competición del Gobierno de Aragón
<b>DGOJ</b>	Dirección General de Ordenación del Juego
<b>LGPub</b>	Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad
<b>RD 958/2000</b>	Real Decreto 958/2000, de 3 de noviembre, de comunicaciones comerciales de las actividades de juego
<b>LO 5/2007</b>	Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón

## 2. INTRODUCCIÓN

Históricamente, muchos autores han intentado dar con el origen o la explicación del acto de jugar. El juego es esa oportunidad adicional que tiene cualquier ser humano con el fin de obtener puro placer. Comparto la postura de Ramis Rebassa de que no está vinculado a ningún pensamiento, etapa o cultura en concreto; sino que es algo innato de cada persona<sup>1</sup>.

En el Diccionario de la Real Academia Española, la segunda acepción de la palabra “juego” indica que es el «ejercicio recreativo sometido a reglas, y en el cual se gana o se pierde»<sup>2</sup>. He seleccionado esta acepción entre las 18 restantes pues es la que mejor define la acción humana y la más aproximada a la definida en el art. 3 a) de Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego. En el contexto de este TFG, se está haciendo referencia a un contrato que se practica en locales (físicos o a través de medios telemáticos) donde el jugador, mediante diferentes elementos (reales o virtuales) hace predicciones cuyo resultado (incierto o aleatorio) lleva aparejado una contraprestación patrimonial que puede ser tanto una entrada como una salida en el patrimonio del jugador. Ahora bien, aunque la característica principal del juego es que es una actividad libre al ser un complemento de la vida cotidiana, si aceptas participar debes respetar un conjunto de reglas. Para encontrar las primeras leyes del juego hay que viajar en el tiempo hasta las épocas romanas y griegas. Ambas civilizaciones consideraban como indigno que estos contratos de juego no estuvieran regulados. Un ejemplo de ello es el *Digesto*, que se convirtió en su momento en una fuente de discusiones y conflictos sociales por los temas relacionados con el juego. A día de hoy sigue siendo una materia abierta cuya regulación sigue presentando dificultades a su entendimiento, en palabras de Palomar Olmeda<sup>3</sup>.

La elección de este tema surge por el incremento de locales de apuestas que ha habido en España en esta última década: ha pasado de 2362 en 2013 a 3752 en 2019, existiendo uno por cada 12324 habitantes. Desde que cumplí la mayoría de edad he observado que

---

<sup>1</sup> «Jugar es una función del ser vivo que por lógica no se puede determinar». Ramis Rebassa, M.L., *Régimen jurídico del juego*, Marcial Pons, Madrid, 1992, p. 17.

<sup>2</sup> *Diccionario de la Real Academia Española*, 23<sup>a</sup> ed., Espasa, Madrid, 2014, p. 822.

<sup>3</sup> «Podemos indicar que el conjunto de normativa que rige el juego en nuestro país puede considerarse y calificarse de cualquier manera, menos sencilla». Palomar Olmeda, A., *Las Apuestas Deportivas*, Thomson Reuters, Pamplona, 2010, p. 132.

paseando por mi ciudad (Zaragoza) encontraba locales de apuestas muy próximos unos de otros y, en ocasiones, cerca de institutos o colegios. Algo similar ocurría viendo la televisión o navegando por páginas web, donde notaba más anuncios relacionados con el juego en estos últimos años de lo que recordaba. Pero sin duda, lo que más está haciendo crecer el juego en España es en su modalidad a través de Internet: poder ser capaz de jugar al póker, a la ruleta o a las tragaperras sin que sea necesario estar ahí físicamente. Los últimos datos de 2019 fijan la cifra de dinero apostado en más de tres mil millones de euros. He aquí donde parte este TFG, cuya finalidad es explicar legislativamente lo comentado en esta parte introductoria.

Para ello, he decidido estructurar el contenido en 3 temas. El primero tratará de desarrollar la evolución de la legislación (principalmente administrativa) del juego, explicando sus diversos cambios hasta llegar a la actualidad<sup>4</sup>. A continuación, entraré en el sector de las apuestas online en España: tras un breve prólogo, analizaré los títulos habilitantes, la publicidad y el régimen sancionador del juego para terminar comentando el camino de otras legislaciones europeas en esta materia. En último lugar, haré un estudio de la regulación del juego de la Comunidad Autónoma de Aragón, examinando los mismos puntos que había profundizado en la Ley estatal pero esta vez desde el punto de vista de la legislación aragonesa.

### **3. EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN DEL JUEGO EN ESPAÑA**

Antes de centrarme en el núcleo de este TFG, es interesante mirar al pasado para observar la evolución que tuvo el juego en España. Su regulación ha estado marcada a lo largo de la historia por un continuo proceso permisivo-prohibitivo. Esas prohibiciones generalmente surgían a consecuencia de los excesos que solía incurrir la sociedad, pero a su vez los monarcas eran conscientes que las tasas relacionadas con las apuestas suponían una importante fuente de ingresos.

Este camino legislativo empieza con la primera refundación y posterior regulación de todos los juegos en España en el siglo XIII, en el reinado de Alfonso X El Sabio. Quien fue rey de Castilla y León encargó redactar el *Libro de los Juegos*, el *Libro sobre las*

---

<sup>4</sup> Indicar que he resaltado los momentos más importantes y no todos ellos detalladamente por separado, pues sería exceder el objeto de este TFG.

*Tafurerías* y las *Partidas* a juristas de su confianza. Este régimen permisivo terminó a mediados del siglo XIV cuando reinaba Don Alfonso, el cual prohibió las tafurerías y el juego en el Título XVIII de la Novísima Recopilación, reforzado en el siglo XVIII con la Pragmática de 1771 durante el reinado de Carlos III que solo permitió los juegos de destreza y habilidad que no implicasen suerte o azar. Sin más importantes cambios se llega a la codificación donde, mediante la Ley 41/2003, de 18 de noviembre, de protección patrimonial de las personas con discapacidad y de modificación del Código Civil, de la Ley de Enjuiciamiento Civil y de la Normativa Tributaria, se amplió la regulación de los contratos aleatorios o de suerte del Título XII del Libro IV del CC<sup>5</sup>. Interesa para este tema el Capítulo III compuesto por los artículos 1798 a 1801 que hacen referencia a los contratos «*Del Juego y de la apuesta*»<sup>6</sup>. Una vez narrado este inicio legislativo general, a partir de este momento la línea temporal irá enfocada en el sentido del Derecho Administrativo, pues es la rama jurídica elegida para este TFG.

Con el objetivo de superar el régimen de prohibición de épocas pasadas, se promulgó el Real Decreto-Ley 16/1977, de 25 de febrero, por el que se regulan los aspectos penales, administrativos y fiscales de los juegos de suerte, envite o azar y apuestas; superando la regulación anterior del CC y marcando el inicio del régimen de intervención de las Administraciones Públicas sobre el juego que hay en España actualmente (apartados 1 y 2 del art. 1).

El contenido de este RDL 16/1977 fue desarrollándose reglamentariamente durante los siguientes años. Ejemplo de ello fue el Real Decreto 444/1977, de 11 de marzo; que a su vez fue parcialmente modificado por el Real Decreto 2709/1978, de 14 de octubre. Más adelante, para regular la potestad sancionadora del Estado del juego, se publicó la Ley 34/1987, de 26 de diciembre, de potestad sancionadora de la Administración Pública en materia de juegos de suerte, envite o azar<sup>7</sup>. Si bien seguía suponiendo un avance en esta materia para las diferentes Administraciones, no faltaron expertos juristas como Lavilla

---

<sup>5</sup> Antes de la modificación, dicho Título XII del Libro IV del CC solo contenía un Capítulo de «*Disposición General*» compuesto por el art. 1790. Previamente existía un Capítulo II, pero fue derogado por la Ley 50/1980, de 8 de octubre, del Contrato de Seguro.

<sup>6</sup> Además de que contractualmente hablando no son categorías diferenciadas, para el CC si el juego no va unido a la apuesta es irrelevante.

<sup>7</sup> Actualmente esta Ley ha sido derogada por la Disposición Derogatoria 2.11 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego (que más tarde hablaré de ella); excepto en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla que la pueden seguir aplicando hasta la aprobación de la normativa correspondiente, dentro de su ámbito competencial.

Rubira que criticaron las imprecisiones terminológicas y el excesivo margen de discrecionalidad sancionador de esta Ley<sup>8</sup>.

Se seguía reivindicando una seria regulación básica del sector que reforzara el ejercicio del Estado respecto al juego. A esto se sumaba el conflicto de la asunción de las competencias en la materia por parte de las Comunidades Autónomas debido al silencio explícito de la Constitución Española en este aspecto y que desarrollaré más adelante. Pasaron los años, se entró en el siglo XXI y se añadió un problema más, clave a la hora de hablar del origen de la LRJ: los medios telemáticos. La implantación y expansión del juego online con las nuevas características que eso conllevaba estuvieron sin respuesta administrativa ante la ausencia de tipificación por la saturación legal de medios existentes en aquel momento, como recordaba Lalande Fernández<sup>9</sup>. El reclamo de una iniciativa legislativa a raíz de los medios telemáticos se intensificó con el punto 6 de la Disposición Adicional vigésima de la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información. En ella, obligaba al Gobierno a presentar un proyecto de Ley que regulara las actividades de juego y apuesta, incluidas aquellas que se realizaran a través de sistemas interactivos basados en comunicaciones electrónicas. En la misma línea a esta Ley siguió la Resolución del Parlamento Europeo de 10 de marzo de 2009 sobre la integridad de los juegos de azar en línea.

Por último, otra razón aducida por el legislador para justificar una Ley de regulación estatal del juego respecto a la rama administrativa fue el cambio organizativo para este sector de la Comisión Nacional del Juego<sup>10</sup> en un organismo regulador de las funciones administrativas del juego, convirtiéndose en una Administración independiente adscrita al Ministerio de Economía y Hacienda. Indicar que desde 2013, éste órgano ha sufrido diversas modificaciones a través de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

---

<sup>8</sup> Lavilla Rubira, J.J., *Régimen sancionador administrativo en relación con el juego*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2004, p. 233-240.

<sup>9</sup> «Cuando hablamos de juego online estamos hablando de un amplio espectro de situaciones con trascendencia contractual [...] como internet (fundamentalmente), pero también y sin descartarlas a través de la TV interactiva, o del teléfono». Lalande Fernández, C., «Los juegos online: aspectos legales 2008», en *Revista Jurídica de Deporte y Entretenimiento*, n. 25, 2009, p. 488.

<sup>10</sup> Se decidió mantener la misma denominación existente del art. 7 del RD 444/1977 y del Real Decreto 1086/1978, de 2 de mayo, por el que se crea el Gabinete Técnico de la Comisión Nacional del Juego.

Finalmente, en mayo de 2011 y por el trámite de urgencia en las Cortes, se publicó la LRJ durante el Gobierno del PSOE con José Luis Rodríguez Zapatero como su líder político. Aunque a lo largo de este TFG iré haciendo un estudio más desarrollado de los diferentes puntos de la presente Ley, veo necesario hacer una breve introducción. La LRJ surgió para poner solución a las carencias de la legislación del juego online en el ordenamiento jurídico español. Su objetivo, recogido en el art. 1, es la «regulación de la actividad de juego, en sus distintas modalidades, que se desarrolle con ámbito estatal con el fin de garantizar la protección del orden público, luchar contra el fraude, prevenir las conductas adictivas, proteger los derechos de los menores y salvaguardar los derechos de los participantes en los juegos, sin perjuicio de lo establecido en los Estatutos de Autonomía. Dicha protección se reforzará cuando la actividad de juego se realice a través de canales electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos, en la que los medios presenciales deberán tener un carácter accesorio, así como los juegos desarrollados por las entidades designadas por esta Ley para la realización de actividades sujetas a reserva, con independencia del canal de comercialización de aquéllos». Hasta el momento de la redacción de este TFG, sigue siendo la Ley estatal vigente en materia de juego, si bien ha sido modificada y desarrollada en varias ocasiones<sup>11</sup>.

### **3.1 Incidencia de la Constitución Española de 1978 en el juego**

Debido a la importancia ya no solo legislativa sino histórica en España, he decidido dedicar un apartado especial centrado en la Constitución Española y su influencia en las futuras normas administrativas. Como tal, la CE no hace referencia a la actividad del juego como un derecho fundamental ni como un derecho protegido. A primera vista, parece ser un indicador de que no existe una reserva de Ley en relación con el juego, al menos de manera explícita. No obstante, es preciso un análisis aún más exhaustivo de la CE.

Por un lado, el art. 1 propugna la libertad como un valor superior de nuestro ordenamiento jurídico y, por otro lado, el art. 10 hace referencia al libre desarrollo de la personalidad como fundamento de la paz social y el orden político. Junto con estos

---

<sup>11</sup> Principalmente relacionadas con las licencias, como fueron el Real Decreto 1614/2011, de 14 de noviembre, la Orden HAP/1995/2014, de 29 de octubre y la Orden HFP/1227/2017, de 5 de diciembre. No obstante, también se han modificado otros aspectos como el de la publicidad con el reciente Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de comunicaciones comerciales de las actividades de juego.

artículos, y partiendo del pensamiento de Ramis Rebassa respecto al art. 17<sup>12</sup>, se llega a la conclusión de que, al haberse despenalizado un año atrás de la promulgación de la CE, el juego ahora ya pertenece al ámbito de la libertad del individuo. Se aprecia por tanto una reserva implícita de Ley al incidir la ordenación del juego sobre el derecho de libertad de forma directa. El art. 53.1 de la CE dice que «los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos». Por ende, la Administración queda totalmente vinculada a ellos en cuanto es un poder público. Dicho artículo continúa exponiendo que «sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades». Es decir, el legislador está vinculado y limitado por la propia CE.

Esta reserva de Ley implícita tuvo su efecto en el RDL 16/1977. En efecto, el art. 4 de este Real Decreto-Ley autorizaba al Gobierno dictar las disposiciones complementarias que considerasen necesarias respecto al juego. Eso significaba que cualquier aspecto relacionado con esta materia podía ser modificado por Reglamentos. Por consiguiente, presentaba una afirmación contraria lo que promulga la CE. Esta contradicción tiene como consecuencia la derogación de dicho artículo pues la Disposición Derogatoria tercera de la CE especifica que «asimismo quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en esta Constitución». Por supuesto, la jurisprudencia recordó que las disposiciones que se dictaron al amparo del RDL 16/1977 en la etapa anterior a la CE eran absolutamente válidas<sup>13</sup>. Las siguientes normas a este Real Decreto-Ley, empezando por el ya mencionado RD 444/1977, respetaron este principio de reserva de Ley hasta la actualidad.

El segundo punto que quiero tratar a raíz de la CE es el complejo ámbito competencial del juego. De manera expresa tampoco se menciona los aspectos del juego ni en la lista del art. 149.1 como competencias del Estado<sup>14</sup> ni tampoco en las comprendidas en el art. 148. Pues bien, una vía para que las Comunidades Autónomas asumieran esa

---

<sup>12</sup> «Entendemos que la libertad contenida en este artículo no es únicamente lo contrario de la privación de la misma, sino la libertad como derecho fundamental que asegure el libre desenvolvimiento de los ciudadanos». Ramis Rebassa, M.L., op. cit., p. 105.

<sup>13</sup> «La norma en cuestión es una norma preconstitucional que, en consecuencia, sufre los efectos de su colisión con la Constitución solo desde la entrada en vigor de ésta». Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 83/1984 de 24 de julio de 1984 (ECLI:ES:TC:1984:83).

<sup>14</sup> Llama la atención que no se mencione en este artículo ya que en aquel momento, con el juego parcialmente despenalizado, se le atribuía a la Administración del Estado la competencia para su reglamentación y organización por el art. 1 del RDL 16/1977.

competencia fue mediante el art. 149.3 de la CE que permite a aquéllas asumir las competencias que no estén reservadas para el Estado expresamente a través de los Estatutos de autonomía; y así lo reconoció la doctrina del Tribunal Constitucional<sup>15</sup>. Como casos especiales, los Estatutos de Autonomía de Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía decidieron optar inicialmente por la vía alternativa de la Disposición Transitoria segunda de la CE según lo establecido en el art. 151.2 de la misma accediendo a la autonomía mediante Ley Orgánica, a diferencia del resto<sup>16</sup>.

En los años 2006 y 2007 diferentes Comunidades Autónomas reformaron sus Estatutos de Autonomía (entre ellas, Aragón). Aunque todas concuerdan en incluir como competencia exclusiva la regulación de las apuestas deportivas, se seguía plasmando las diferencias regulatorias entre ellas y la necesidad de una Ley estatal de referencia al juego online que no llegaría hasta la LRJ, si bien hasta entonces la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ayudó en los supuestos de lagunas legislativas declarando la existencia de una competencia estatal que ha de ser ejercida por el Estado en nombre del interés general<sup>17</sup>.

#### **4. RÉGIMEN JURÍDICO DEL JUEGO ONLINE**

Partiendo de los datos del Anuario del Juego en España en 2020, en el sector del juego online se ha invertido por parte de los operadores 749 millones de euros en 2019, lo que supone un aumento de un 7,15% respecto a 2018 y un 227,07% respecto a 2013<sup>18</sup>. Las apuestas online se están convirtiendo en uno de los negocios más atractivos en el ámbito del ocio y se muestran cada vez más con un empuje y penetración mayores en el mercado del juego, transformándose en una competencia considerable para las empresas tradicionales del sector. Además, a este efecto crecimiento tengo que sumarle un hecho histórico de reciente actualidad en el momento que redacto este TFG: la pandemia por

---

<sup>15</sup> «De acuerdo con el art. 149.3 CE, y dado que en el art. 149.1 no se reserva expresamente al Estado dicha materia, cabe afirmar que corresponde a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con su Estatuto de Autonomía, la competencia exclusiva sobre los casinos, juegos y apuestas». Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 204/2002, de 31 de octubre de 2002 (ECLI:ES:TC:2002:204).

<sup>16</sup> Digo “inicialmente” porque la Comunidad Valenciana y las Islas Baleares también accedieron a la autonomía por Ley Orgánica, pero por el procedimiento de delegación de facultades por parte del Estado recogido en el art. 150.2 de la CE, ya que ambas Comunidades Autónomas habían accedido por la vía ordinaria del art. 143 de la CE.

<sup>17</sup> «No se trata de que la extensión territorial del juego atribuya competencia al Estado, sino que éste deba ejercerla en nombre del interés general que justifica la regulación previa para evitar un vacío». Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 163/1994, de 26 de mayo (ECLI:ES:TC:1994:163).

<sup>18</sup> Véase el Gráfico de crecimiento del Anexo I.

COVID-19. Según un estudio de Europa Press<sup>19</sup>, estar más tiempo encerrados en nuestras casas ha hecho que el número de jugadores y los márgenes de beneficio del juego a finales de 2020 hayan aumentado un 8,36% y un 13,7% respecto al año anterior, respectivamente. En contrapartida, los ingresos del juego presencial están en el 54% de como estaban en el mismo periodo de 2019. En definitiva, el mercado del juego cambia por momentos dependiendo de los nuevos tiempos. Eso implicaría tener una regulación en materia de juego que fuese uniforme y concisa.

No obstante, en la práctica actualmente sigue existiendo una fragmentación de las competencias de regulación del juego, las cuales recaen en las Comunidades Autónomas cuando la modalidad es presencial (aunque algunas de ellas incluyen la modalidad online si solo discurre en su territorio) o en el Estado cuando la modalidad a través de Internet abarca el país, complicando la unión empresarial-administrativa en palabras de Gómez Yáñez<sup>20</sup>. Por tanto, las normativas autonómicas regulan mayoritariamente aspectos “físicos” de las casas de apuestas como son las superficies mínimas del salón, el número de máquinas que pueden disponer, las distancias con otros locales de juego, entre otras características; las cuales variarán dependiendo en qué Comunidad Autónoma se halle<sup>21</sup>. A su vez, estas mismas normativas contemplan todos los aspectos relacionados con la oferta de juego recreativo de las máquinas tragaperras de los bares. Para completar este puzzle, se añade la regulación del Estado con la LRJ, que regula el juego realizado a través de Internet.

En lo que concierne al objetivo principal de este TFG, como es la regulación del juego online, voy a centrarme de todo el entramado definido para el escenario español en la LRJ (y sus correspondientes desarrollos reglamentarios que procedan). De dicha Ley, he querido concentrarme en 3 aspectos concretos como son los títulos habilitantes, la publicidad y el régimen sancionador del juego. A modo de comparación, y para hacer más rico el contenido de este TFG, he optado por analizar como último punto, de manera resumida, la evolución en la regulación de las apuestas online de algunos países de la Unión Europea.

---

<sup>19</sup> He preferido escoger este estudio porque el Anuario del Juego de 2020 sólo recogía el crecimiento de margen entre enero y junio de 2020, que fue del 15%.

<sup>20</sup> «Esta doble fragmentación de actividades empresariales y competencias administrativas hace que el entramado asociativo del sector se asemeje a un mosaico». Gómez Yáñez, J.A., *Anuario del juego en España 2020*, Instituto de Política y Gobernanza de la Universidad Carlos III y CEJUEGO, 2020, p. 49.

<sup>21</sup> Véase la tabla donde se recogen las particularidades de cada Comunidad Autónoma en el Anexo II.

## **4.1 Títulos habilitantes**

El primer punto a tratar de la LRJ gira en torno a las autorizaciones de explotación y licencias que se conceden para poder celebrar actividades relacionadas con el juego online. Recuerdo que hasta 2010 no existía en España ningún título habilitante que permitiera a alguna empresa de juego privado operar a través de Internet, siendo ofrecida por empresas con autorizaciones y licencias obtenidas en otros países que mayormente estaban fuera del marco de la Unión Europea. La LRJ le dedica todo el Título III «Títulos habilitantes», que comprende desde el art. 9 hasta el 12. Antes de entrar en los tipos de títulos habilitantes es preciso mencionar sus características propias.

La primera característica de estos títulos habilitantes es su obligatoriedad porque en caso de realizar cualquier actividad relacionada con el juego sin tenerlo en su poder será considerada como prohibida, quedando sujetos quienes las promuevan o realicen a las diferentes sanciones establecidas en el LRJ. Luego está su carácter territorial, al ser las Comunidades Autónomas quienes emitirán informe preceptivo sobre las solicitudes de títulos habilitantes formuladas ante la Dirección General de Ordenación del Juego que puedan afectar a su territorio. Estos títulos habilitantes dan un derecho al propietario principalmente personalísimo pues no pueden ser objeto de cesión o de explotación por terceras personas. La única excepción son los casos de fusión, escisión o aportación de rama de actividad, siempre que haya sido autorizado por la DGOJ y estén motivados por una reestructuración empresarial. Su ámbito de aplicación solamente es el territorio español, no siendo válidos aquellos otorgados por otros Estados. La última característica a mencionar es la temporalidad de estos títulos habilitantes, que se extinguirán en los supuestos regulados en el art. 9.4 de la LRJ<sup>22</sup>. Dicho esto, es momento de separar licencias de autorizaciones.

### **4.1.1 Licencias**

Las licencias se dividen en generales (art. 10) y singulares (art. 11). Las licencias generales habilitan a su titular la explotación y organización de juegos que no tengan carácter ocasional de las modalidades de juego de «Apuestas», «Rifas», «Concursos» u

---

<sup>22</sup> Esos supuestos son: «a) Por renuncia expresa del interesado manifestada por escrito; b) Por el transcurso de su período de vigencia sin que se solicite o conceda su renovación, cuando dicha renovación se hubiera previsto en las bases de la convocatoria del procedimiento correspondiente; c) Por resolución de la Comisión Nacional del Juego».

«Otros Juegos» (definidos en los apartados c), d), e) y f) respectivamente del art. 3 de la LRJ). Tal como dispone la Disposición Adicional primera, no se incluye la modalidad de juego de «Loterías» porque, al ser de ámbito estatal, están reservadas a la Sociedad Estatal de Loterías y Apuestas del Estado (S.M.E.) y a la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE). Su duración es de diez años con la posibilidad de prorrogarse por un periodo de idéntica duración.

El otorgamiento de dichas licencias es realizado por la DGOJ tras la oportuna convocatoria de un procedimiento administrativo guiado por los principios de publicidad, concurrencia, igualdad, transparencia, objetividad y no discriminación recogidos en el pliego de bases que regirán la convocatoria y que se publicará en el Boletín Oficial del Estado. La convocatoria de los procedimientos de otorgamiento de licencias generales puede ser promovida de oficio o a instancia de cualquier interesado. En caso de ser la segunda opción, los interesados pueden solicitar la convocatoria de un nuevo procedimiento de otorgamiento de esta clase de licencias transcurridos como mínimo dieciocho meses contados a partir de la fecha de la anterior convocatoria en relación con la misma modalidad de juego. La DGOJ dispone de un plazo de seis meses para iniciar dicho procedimiento a no ser que ésta estimara, en base a razones de protección del interés público, de protección de menores y de prevención de fenómenos de adicción al juego; que no se procede a la convocatoria del mismo. Salvo que la DGOJ no lo considere necesario por las mismas razones ya mencionadas, las bases que rijan la convocatoria no limitarán el número de licencias que pudieran ser otorgadas.

Por otro lado, la LRJ desarrolla las licencias singulares. Realmente estas licencias son una segunda tramitación, pues habilitan a su titular para la explotación de cada uno de los tipos de juegos regulados e incluidos en el ámbito de cada licencia general. Solamente los operadores titulares de licencia general pueden solicitar la correspondiente licencia singular. Tal es esta unión que la pérdida de la licencia general conlleva, a su vez, la pérdida de las licencias singulares vinculadas a la misma. En aquellos casos donde lo establezca la convocatoria para el otorgamiento de las licencias generales, la solicitud de las licencias singulares se podrá realizar de forma simultánea con la de la licencia general. Para su otorgamiento, también realizado por la DGOJ, se tendrá que respetar los mismos principios y razones expuestos en las licencias

generales. La duración mínima de las licencias singulares es de un año y su máxima de cinco, con posibilidad de ser prorrogadas por periodos sucesivos de la misma duración.

Visto ambos tipos de licencias, hay que indicar que todo este procedimiento para su concesión tiene por objeto la constatación del cumplimiento, por parte de los solicitantes, de los requisitos fijados en la normativa vigente y en el pliego de bases de la convocatoria. Estos requisitos son principalmente de índole jurídica, económica, financiera y técnica (software y seguridad de los juegos). Asimismo, nacen una serie de derechos y obligaciones para los que han obtenido la correspondiente licencia. En cuanto a los derechos, básicamente consisten en el desarrollo de la actividad de juego de ámbito estatal de acuerdo con las licencias otorgadas. Las obligaciones presentan una enumeración mayor, pudiendo agruparse en económicas, técnicas y de gestión responsable del juego.

Este proceso de otorgamiento termina mediante resolución del titular de la DGOJ en un plazo de seis meses a partir de la presentación de la solicitud, sin perjuicio de que pueda ser ampliado por el tiempo que el interesado hubiera empleado para atender los requerimientos formulados en el curso del citado plazo. Esta resolución se notifica al solicitante en un plazo de diez días desde su adopción y se publicará en la página web de la DGOJ. Si ha transcurrido dicho plazo sin que se dicte y notifique la resolución expresa sobre la solicitud, se entenderá estimada por silencio administrativo. De cualquier manera, el otorgamiento de las licencias está restringido a la obtención de la homologación definitiva de los sistemas técnicos de juego, que se debe otorgar en los seis meses siguientes a la notificación del otorgamiento de la licencia correspondiente.

#### **4.1.2 Autorizaciones**

Mencionaba que las licencias generales (y, por ende, las singulares) habilitaban a los licenciatarios a explotar y organizar aquellos juegos que no tuvieran carácter ocasional. Pues bien, esto es así porque para esos supuestos es necesario una autorización (art. 12). Para la LRJ, según lo dispuesto en el art. 2.1 c), se considerará que un juego es ocasional cuando sea esporádico en el tiempo. Al igual que en las licencias, es la DGOJ quién las otorga, siempre y cuando los interesados hayan satisfecho las tasas correspondientes. En caso de que haya pasado un mes sin respuesta a la autorización por parte de la DGOJ, se considerará desestimada por silencio administrativo. Desde 1985

estos casos de ausencia de respuesta eran dados como válidos concediendo la autorización correspondiente, pero seguramente por motivos de seguridad y de prevención del juego ilícito, el legislador ha optado por cambiar el sentido a un efecto desestimatorio.

#### **4.2 Regulación de la publicidad relacionada con el juego online**

En la parte introductoria de este TFG he comentado la cantidad de publicidad que podía ver relacionada con las casas de apuestas. Ya no hablo solo de los anuncios en televisión, donde más de la mitad de ellos tenían que ver con el juego si se emitían en los descansos o intermedios de un evento deportivo. Ahora podían aparecerme en redes sociales, en anuncios de plataformas de video como Youtube o incluso ver los nombres de los operadores en los uniformes de los equipos de fútbol españoles. Y no es para menos ya que, según el Anuario del Juego en España, en 2020 la inversión en publicidad, principalmente destinada a los patrocinios, superó el 25% del margen de las empresas de este sector en 2019. Estos datos muestran hasta qué punto es central la inversión publicitaria en este modelo de negocio. Destacar que en 2020 la inversión dedicada a la publicidad se redujo ligeramente a causa de la pandemia por COVID-19 al suspenderse la mayoría de las competiciones deportivas.

El régimen jurídico de la publicidad del juego se encuentra en el art. 5.1 de Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad y en la normativa sectorial en materia de juego, ya sea autonómica (para el juego presencial) o la LRJ en sus artículos 7 y 8 (para el juego online). De esta regulación se puede extraer que la publicidad del juego puede ser directa o indirecta. Se considera directa si invita o induce de manera inequívoca a realizar actividades relacionadas con el juego, mientras que se habla de publicidad indirecta si no menciona de manera rigurosa actividades, marcas, grafismos u otro rango distintivo del sector del juego. También se puede clasificar a efectos legales como interior o exterior, dependiendo si se realiza solamente en el interior de los locales de juego o en el exterior de éstos y dirigida a terceras personas.

Según la jurisprudencia constitucional, las competencias exclusivas del Estado ampararían tanto la Ley publicitaria general de la LGPub como las normas especiales de la LRJ. Aunque el art. 7 de la LRJ no concreta esa extensión de la competencia estatal al no aclarar si las normas sobre publicidad del juego son de aplicación general o

exclusivas del ámbito estatal, se entiende que incluye ambos campos, en palabras de Moreu Carbonell<sup>23</sup>.

Aclarado este punto, la LRJ en su art. 7.1 prohíbe «la publicidad, patrocinio o promoción, bajo cualquier forma, de los juegos de suerte, envite o azar y la publicidad o promoción de los operadores de juego, cuando se carezca de la correspondiente autorización para la realización de publicidad contenida en el título habilitante». El texto de la Ley está redactado de forma amplia abarcando cualquier tipo de soporte para su difusión, como son las páginas web, correo electrónico, cartelería; entre otros. Será operador de juego, persona física o jurídica, quien tenga en su poder tal título habilitante. Sin embargo, de la lectura de este apartado se observa que la limitación de la LRJ no afecta de igual manera a los juegos que a los operadores. Y es que en el caso de estos últimos no se hace mención expresa al patrocinio, dando a entender que para los operadores es una actividad publicitaria libre sometida a las reglas comunes de la LGPub sobre contratos de patrocinio. En este sentido, el art. 7.2 deja para un futuro desarrollo reglamentario, tanto autonómico como estatal al no concretarlo, la determinación de las condiciones que se incluirán en las autorizaciones de la actividad publicitaria y sus límites<sup>24</sup>.

Tradicionalmente, la consecuencia de un incumplimiento en relación a las normas publicitarias era la cesación y/o rectificación de éste, sin llegar a imponer una sanción administrativa. Por primera vez la LRJ, en sus puntos 3 y 4 del art. 7, regula el procedimiento para el cese de la publicidad ilícita del juego, calificándola de potestad administrativa y cuya responsabilidad se le atribuye a la DGOJ. Al igual que ocurría con las competencias, no se aclara si el régimen de cesación se extiende a todos los juegos o limitándose a los de ámbito estatal ignorando los autonómicos. No obstante, se menciona en el apartado 3 que el título habilitante tiene que haber sido expedido por la «autoridad encargada de la regulación del juego», y el art. 21.2 de la LRJ recoge que solo tiene competencia para autorizar juegos de ámbito estatal la DGOJ por lo que

---

<sup>23</sup> «A mi juicio, las normas de la LRJ relativas a la publicidad del juego vinculan a todas las actividades del juego, tanto de ámbito estatal como autonómico y por eso la normativa [...] publicitaria vigente hasta la fecha deberá adaptarse a lo previsto en la LRJ». Moreu Carbonell E., *El nuevo régimen jurídico de los juegos de azar. Comentario a la Ley estatal 13/2011, de regulación del juego*, LA LEY, Madrid, 2012, p. 446.

<sup>24</sup> Respecto a la publicidad importan los siguientes medios de difusión: por correo electrónico o similar, en medios de comunicación, en lugares donde se celebren acontecimientos cuyos resultados sean objeto de apuestas o lotería y el desarrollo de los concursos de televisión en los que haya juegos.

parece acertado decantarse por la opción de ámbito estatal. Si bien este aspecto fue polémico durante la tramitación de la LRJ, el art. 7.3 establece que son las agencias de publicidad y los medios de difusión los encargados de constatar la legalidad de la publicidad del anunciante. La DGOJ, a través de su página web, deberá mantener accesible y actualizada la información sobre los operadores habilitados. De igual manera siguiendo con el apartado 4, este organismo dirigirá un requerimiento de cesación de la publicidad a la entidad, agencia de publicidad, prestador de servicios de comunicación audiovisual o electrónica, medio de comunicación, servicio de la sociedad de la información o red publicitaria, indicándole motivadamente la infracción de la normativa aplicable. Estas entidades deberán comunicar a la DGOJ en un plazo de dos días siguientes a su recepción que han cesado la actividad de publicidad ilícita, cumpliendo con dicho requerimiento.

En el tercer párrafo del punto quinto de la Exposición de Motivos de la LRJ menciona que la publicidad del juego se regula «singularmente en lo que se refiere a la protección de la juventud y de la infancia, garantizada en el apartado 4 del art. 20 de la Constitución Española. Además, se recogen los principios y prácticas a adoptar con objeto de proteger el orden público, garantizando la integridad del juego, así como previniendo y mitigando la adicción al juego y los efectos nocivos que pudiere provocar, optimizando simultáneamente los beneficios para la sociedad». Esta finalidad aparece representada en el art. 8 de la LRJ con la protección de los consumidores y políticas de juego responsable<sup>25</sup>, asumidas por los operadores de juego y fomentadas por las Administraciones Públicas.

Para poder resaltar la importancia que tiene la política de juego responsable y el impacto del juego online en la gente joven, he querido profundizar un poco en el perfil de esta clase de jugadores. Para ello, me he centrado en un estudio publicado por la plataforma EU.NET.ADB en el año 2012<sup>26</sup>, el cual pone de manifiesto que aquellos jóvenes que deciden realizar apuestas online presentan tres veces más probabilidades de desarrollar una conducta disfuncional o adictiva a Internet, interfiriendo en su vida cotidiana llegando a evidenciar cierto grado de pérdida de control al no ser capaces de

<sup>25</sup> En la versión original de este artículo se incluían las políticas de lucha contra las actividades delictivas y la prevención contra el fraude, que finalmente se desgajaron en el art. 10.5 dentro de las obligaciones de los operadores habilitados.

<sup>26</sup> Existen estudios más recientes, pero he optado por elegir uno que estuviera más cerca del año de la publicación de la LRJ para constatar la realidad de aquel momento.

saber cuándo es necesario parar de jugar. Además, este estudio refleja que el 96,6% de los jóvenes que practican juegos de azar online también perpetran otras conductas de riesgo a través de Internet, incrementando la probabilidad en 2,3 veces de cometer actos antisociales y/o agresivos contra otras personas de Internet frente a los que no juegan. Entre dichos actos hay conductas de autoexposición al riesgo (un 95%) y de discriminación tanto no sexual (un 62,9%) como sexual (un 27,2%). Asimismo, este estudio indica que a medida que aumenta la frecuencia de jugar a través de Internet por parte de los adolescentes también lo hacen las probabilidades que experimenten victimización online, con un incremento de probabilidad de 1,3 frente a los no jugadores. A destacar, un 67,1% de los jóvenes jugadores online experimentaron en su último año alguna forma de victimización online, un 58,7% sufrieron una victimización de carácter no sexual y un 44,3% de carácter sexual. Todo lo explicado (con un desglose más amplio de conductas y tipos de victimización) aparece recogido en las siguientes dos tablas.

Tabla 1. *Porcentaje de jugadores perpetradores de conductas de riesgo online*

Tipos de conductas de riesgo online	% de jugadores perpetradores
<b>Conductas de riesgo online en general</b>	<b>96,6%</b>
<b>Conductas antisociales de tipo sexual</b>	<b>27,2%</b>
Coacción sexual	3,5%
Presión sexual	14,7%
Sexting y/o exhibicionismo	12,5%
Producción y/o distribución de material ajeno sin consentimiento	18,1%
<b>Conductas antisociales de tipo no sexual</b>	<b>62,9%</b>
Ciberacoso	62,8%
Grabaciones de agresiones físicas o verbales	13,3%
<b>Conductas de autoexposición al riesgo</b>	<b>95%</b>
Exceso del uso de redes sociales	84,3%
Acceso voluntario a contenidos inadecuados y/o ilícitos	85%
Relacionarse con desconocidos por Internet	41,4%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del estudio de EU.NET.ADB (2012)

Tabla 2. Porcentaje de jugadores que han sufrido algún tipo victimización online

Tipos de victimización online experimentada	% de jugadores cibervíctimas
<b>Victimización online en general</b>	<b>67,1%</b>
<b>Victimización online de tipo sexual</b>	<b>44,3%</b>
Coacción sexual	9,1%
Presión sexual	14,7%
Intento de abuso online por un adulto	18,8%
Exposición indeseada a contenido sexual	32,7%
Violación de la intimidad	20,9%
<b>Victimización online no sexual</b>	<b>58,7%</b>
Ciberacoso	55,6%
Grabaciones de agresiones físicas o verbales	4,7%
Presión para conseguir información personal	22,6%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del estudio EU.NET.ADB (2012)

Hablando ya del contenido del art. 8, aunque la Ley habla de «responsabilidad social corporativa», este término ya fue superado desde el Consejo Europeo de Lisboa de 2000 en su punto 39 por uno más moderno de «responsabilidad social empresarial». Aplicado a la regulación del juego, esta responsabilidad se define como la integración voluntaria, por parte de los operadores, de las preocupaciones sociales en sus operaciones comerciales para realizar acciones preventivas que se dirigirán a la sensibilización, información y difusión de las buenas prácticas del juego y sus posibles efectos cuando no se practique correctamente. Para ello, la LRJ en su tercer párrafo del art. 8, impone a los operadores de juego que elaboren un plan de medidas un contenido mínimo para los consumidores con el objetivo de mitigar los posibles efectos perjudiciales que puede producir el juego responsable<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Ese contenido mínimo será: «a) Prestar la debida atención a los grupos en riesgo; b) Proporcionar al público la información necesaria para que pueda hacer una selección consciente de sus actividades de juego, promocionando actitudes de juego moderado, no compulsivo y responsable; c) Informar de acuerdo con la naturaleza y medios utilizados en cada juego de la prohibición de participar a los menores de edad o a las personas incluidas en el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego o en el Registro de Personas Vinculadas a Operadores de Juego».

#### **4.2.1 Última modificación de la LRJ. Real Decreto 958/2020**

El Consejo de Ministros del Gobierno de coalición PSOE – Unidas Podemos aprobó en el mes de noviembre de 2020 el Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de comunicaciones comerciales de las actividades de juego. Lo he incluido en este apartado de la publicidad al desarrollar reglamentariamente los artículos 7 y 8 de la LRJ. La principal razón de estas modificaciones, según el cuarto párrafo del tercer apartado de la Exposición de Motivos, es «poner en marcha medidas de carácter preventivo, de sensibilización, de control e intervención sobre las graves consecuencias que el consumo de algunos juegos de azar y apuestas puede comportar en determinadas personas» debido al notorio crecimiento comentado anteriormente de la inversión en publicidad por parte de los operadores. De manera adicional a esta justificación, también se tuvo en cuenta la Recomendación de la Comisión Europea de 14 de julio de 2014, relativa a principios para la protección de los consumidores y los usuarios de servicios de juego en línea y la prevención entre las personas menores de edad; así como la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) y el Defensor del Pueblo.

El objetivo de este RD 958/2020, regulado en su art. 1, es doble. Por un lado, en lo que se refiere a la publicidad, patrocinio y promoción del art. 7 de la LRJ, el Real Decreto regula una serie de nuevas medidas para restringir la exposición de los menores y otros colectivos vulnerables a la comunicación comercial del sector de las apuestas previniéndoles de conductas de juego irreflexivo o compulsivo, proporcionando para ello una adecuada percepción del juego como actividad de riesgo potencial. Por otro lado, en cuanto a la protección de consumidores y políticas de juego responsable del art. 8 de la LRJ, la norma desarrolla acciones concretas por parte de los operadores de juego de informar de forma proactiva a los consumidores de los riesgos inherentes al juego, de las condiciones de su desarrollo y de los potenciales efectos adversos.

Respecto a la publicidad, el RD 958/2020 fija un nuevo horario de emisión de anuncios relacionados con el juego que marca el art. 18.1, que será de 01:00 a 05:00 de la madrugada, incluida la publicidad de apuestas en estadios deportivos, cuando acojan eventos emitidos en directo (art. 19.1). Dentro de estas horas, tal como indica el art. 15.2, no podrán aparecer personajes, ya sean reales o ficticios, de

relevancia o notoriedad pública. El art. 17.4 prohíbe la publicidad a través de correo postal, permitiéndola el art. 24.1 vía correo electrónico siempre y cuando haya consentimiento de la persona interesada y no se encuentre en ninguna de las situaciones del art. 24.2<sup>28</sup>. De igual manera, la publicidad en Internet queda relegada a los portales de los operadores del juego según el art. 23; exceptuándose los servicios de intercambio de videos a través de plataforma y los perfiles de las redes sociales, que quedan regulados en los artículos 25 y 26 respectivamente.

En relación a los contratos de patrocinio, el art. 12 impone varias nuevas prohibiciones. Los dos primeros puntos de dicho artículo pretenden reforzar la defensa de la gente más joven, inadmitiendo el uso de imágenes de marca, nombres comerciales o denominaciones sociales así como el patrocinio de actividades relacionadas con el juego si están diseñadas y destinadas para personas menores de edad. Su tercer punto impide sustituir o añadir al nombre de un de los juegos de azar o la denominación comercial de un operador al nombre de un equipo deportivo<sup>29</sup>, y el punto cuarto priva a los clubes deportivos de que sus jugadores lleven publicidad de juegos de azar en sus camisetas y equipaciones.

La nueva regulación de las promociones aparece desarrollada en el art. 13. Su apartado 1 estipula que se prohíbe la utilización de bonos promocionales para la captación de jugadores. Por lo tanto, las empresas solo podrán dirigir sus ofertas a clientes registrados y verificados durante un mínimo de treinta días que no se les haya concedido un aumento de los importes de su depósito (apartado 7), ni estén en proceso de retirada del dinero (apartado 8), ni que hayan mostrado comportamientos patológicos en la actividad del juego (apartado 2). Las promociones tampoco pueden trasladar una percepción falsa de gratuidad o de falta de onerosidad, inducir a confusión respecto a la naturaleza del juego, incluir testimonios de personas beneficiarias previas, ni que se basen solamente en la habilidad del jugador (apartado 4 a), b) y c) respectivamente).

---

<sup>28</sup> Las tres situaciones son: «a) Personas registradas en el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego; b) Personas que hayan ejercitado su facultad de autoexclusión; c) Personas que hayan desarrollado un comportamiento de riesgo».

<sup>29</sup> Esto es común en las Ligas profesionales de Baloncesto y Fútbol Sala españolas. Por ejemplo, anteriormente el equipo de baloncesto de la ciudad de Bilbao se llamaba “RETabet Bilbao Basket”, siendo RETabet una casa de apuestas.

Como medidas de protección de consumidores y políticas de juego responsable, el art. 23.2 incluye el control parental a través mecanismos que identifiquen la categoría de juegos de azar en la publicidad en línea con el fin de proteger a los menores. A su vez, los portales web y aplicaciones móviles de juego de los operadores tienen la obligación de disponer de un enlace directo de Internet y de un servicio telefónico de atención al cliente a través del cual puedan prestar información y asistencia sobre materia de juego seguro, tal como aparece dispuesto en los artículos 30 y 31 respectivamente.

Para terminar, la norma entró en vigor a partir del 4 de noviembre de 2020 con la publicación del Real Decreto en el BOE, por lo que no será posible firmar nuevos contratos contrarios a las medidas contempladas en el RD 958/2020 (Disposición Final tercera). Para los ya firmados, se han establecido diferentes plazos con la intención de «garantizar la adaptación técnica y económica de los sectores que se ven afectados por la aprobación de la nueva norma», según palabras de la Moncloa. Por tanto, primero van los supuestos de campañas publicitarias con personas o personajes de relevancia que ya hayan sido contratadas, los cuales no se podrán seguir emitiendo a partir del 1 de abril de 2021 (Disposición Transitoria tercera). En el caso de las medidas de prohibición de bonos promocionales o la regulación de la publicidad en Internet, la Disposición Final tercera en su apartado a) da como plazo hasta el 1 de mayo de 2021. El resto de contratos suscritos con anterioridad a su entrada en vigor se podrán mantener hasta el 30 de agosto de 2021<sup>30</sup> (Disposición Transitoria segunda y cuarta).

#### **4.3 El derecho sancionador en materia de juego online**

Hasta la llegada de la LRJ, la Ley vigente para la potestad sancionadora administrativa en materia de juegos de azar era la Ley 34/1987. La Disposición Derogatoria 2.11 de la LRJ derogó dicha Ley (excepto para Ceuta y Melilla). Si bien la derogación tuvo efectos inmediatos a partir del 29 de mayo de 2011, la Disposición Transitoria octava de la LRJ provocó que el nuevo régimen sancionador no entrara en vigor hasta el 14 de diciembre de ese mismo año<sup>31</sup>. No obstante, durante esos meses no existió ningún

---

<sup>30</sup> La intención del Gobierno ha sido esperar hasta el final de la temporada deportiva, aunque los convenios privados entre clubes y operadores se hayan firmado por más tiempo.

<sup>31</sup> La Disposición Transitoria octava estipulaba dos supuestos para la entrada en vigor del régimen sancionador de la LRJ: «la fecha de publicación de la resolución del primer procedimiento para el otorgamiento de licencias [...] o el 30 de junio de 2012, si la citada resolución no se hubiera publicado con anterioridad a esa fecha». Finalmente, con la Orden EHA/3124/2011, de 16 de noviembre, se abrió la

supuesto de vacío normativo, pues el ámbito objetivo de aplicación de la LRJ y de la Ley 34/1987 son distintos, tal como opinan Lavilla Rubira y Romero de Alba<sup>32</sup>. Dicho esto, el régimen sancionador aparece regulado en el Título VI, en los artículos 36 a 47.

#### **4.3.1 Aspectos subjetivos**

Respecto a la competencia de la potestad sancionadora, los tres primeros apartados del art. 36 se pueden resumir en que es la DGOJ el organismo competente en los supuestos de infracciones leves y graves, siendo el titular del Ministerio de Economía y Hacienda en los supuestos de las infracciones clasificadas como muy graves. Asimismo, continúa el apartado 4 de este artículo justificando que será competente 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 o cuando la promoción, patrocinio y publicidad de los juegos a través de medios presenciales se realice en el territorio de una Comunidad Autónoma».

El art. 38 establece que serán sujetos responsables aquellas personas físicas o jurídicas que «realicen las acciones u omisiones tipificadas como infracciones en esta Ley, les den soporte, publiciten, promocionen u obtengan beneficio de las mismas» o que, a consecuencia de esas acciones u omisiones, «obtuvieran un beneficio relevante vinculado directamente al desarrollo de actividades de juego».

#### **4.3.2 Aspectos sustantivos**

Las infracciones, de acuerdo con el art. 37, serán clasificadas como leves (art. 41), graves (art. 40) o muy graves (art. 39)<sup>33</sup>. Dependiendo de la clase de infracción irán asociadas unas sanciones u otras recogidas en el art. 42.1 (infracciones leves), 42.2 (infracciones graves) y 42.3 (infracciones muy graves). Todas ellas tienen en común que, a la hora de referirse a cuantías, se estima un límite mínimo y máximo en el cual se

---

convocatoria del primer procedimiento para solicitar licencias generales que duraría hasta el 14 de diciembre.

<sup>32</sup> «En efecto, la Ley 34/1987 estaba configurada para el juego tradicional o presencial, y difícilmente hubiera podido extenderse, [...] a las actividades de juego desarrollado por medios remotos, que constituye el objeto principal de la regulación diseñada por la LRJ». Lavilla Rubira J.J y Romero de Alba, C., *El nuevo régimen jurídico de los juegos de azar. Comentario a la Ley estatal 13/2011, de regulación del juego*, LA LEY, Madrid, 2012, p. 543.

<sup>33</sup> No se entrará a analizar cada supuesto de las tres clases de infracciones pues el objetivo de este TFG es plantear los diferentes aspectos de la LRJ en líneas generales. Para un estudio más completo en este sentido véase Herráiz Serrano, O., *El nuevo régimen jurídico de los juegos de azar. Comentario a la Ley estatal 13/2011, de regulación del juego*, 2012, p. 556-597.

podrá fijar la sanción atendiendo a los diferentes factores enumerados en el art. 42.5<sup>34</sup>. Dichos rangos cuantitativos de la LRJ han aumentado de aquellos que presentaba la anterior Ley 34/1987. En ella, como era lógico por el momento histórico, se recogían las sanciones aún en pesetas en su art. 5<sup>35</sup>. Sin embargo, el legislador de la LRJ no ha convertido las cuantías de pesetas a euros de manera exacta, sino que las ha elevado con la voluntad de endurecer el régimen sancionador.

Por otro lado, del examen de los dos primeros apartados del art. 42 tengo que hacer la siguiente consideración: en el supuesto del art. 42.1 las dos opciones no se pueden imponer cumulativamente porque, siendo necesario constar por escrito la multa pecuniaria, la finalidad de apercibimiento por escrito ya quedaría satisfecha con su imposición. Esto no ocurre en las dos posibilidades planteadas en el apartado 2 del mismo art. 42, donde ya no existe ese carácter alternativo pues sus finalidades no son rigurosamente coincidentes al igual que ocurre con el art. 42.3 (aunque aquí sí se indica expresamente).

Terminando con el contenido de las sanciones, el apartado 6 del art. 42 dispone que si «se apreciara una cualificada disminución de la culpabilidad del imputado o de la antijuridicidad del hecho, el órgano sancionador establecerá la cuantía de la sanción aplicando la escala relativa a la clase de infracciones que preceda inmediatamente en gravedad a aquella en que se integra la considerada en el caso de que se trate».

#### **4.3.3 Aspectos temporales**

Continúo este análisis comentando los plazos de prescripción de las infracciones y sanciones del art. 43. En relación a las primeras, y al igual que ocurría con los límites máximos cuantitativos de las sanciones, se aprecia una voluntad legislativa de endurecimiento del régimen sancionador regulada en el art. 6.1 de la Ley 34/1987. En efecto, si anteriormente los plazos de prescripción eran de dos años, un año y dos meses para las infracciones muy graves, graves y leves respectivamente, ahora el apartado 1 del art. 43 los aumenta a cuatro años, dos años y un año respectivamente. Conforme a su

---

<sup>34</sup> Se atenderá «a la naturaleza de los derechos personales afectados, al volumen de las transacciones efectuadas, a los beneficios obtenidos, al grado de intencionalidad, a la reincidencia, a los daños y perjuicios causados a las personas interesadas y a terceras personas, y a cualquier otra circunstancia que sea relevante».

<sup>35</sup> El límite máximo de sanción era 100.000.000 pesetas para las infracciones muy graves, 5.000.000 para las graves y 500.000 para las leves.

apartado 2, *el dies a quo* para el cómputo del plazo de prescripción se empieza a contar desde el día en el que se haya realizado la infracción. Si hay un supuesto de infracción continuada, el plazo comenzará desde el día en que se hubiera cometido la última infracción. Mientras continúe el procedimiento sancionador el plazo de prescripción estará interrumpido, aunque se reiniciará si éste se mantiene paralizado durante un periodo superior a tres meses por causa no imputable al presunto responsable. Si bien este artículo no contiene ninguna previsión sobre una nueva interrupción del plazo de prescripción cuando ya se hubiera reanudado su cómputo, la jurisprudencia del Tribunal Supremo estipuló, con la ya derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en la cual tampoco se mencionaba la solución a este problema en su art. 132), que para que se dé esa situación será necesario una nueva actuación procedural donde obligatoriamente la parte interesada tenga conocimiento dentro del plazo prescriptivo del infractor<sup>36</sup>.

Por otra parte, en lo que concierne al régimen de prescripción de las sanciones, el segundo párrafo del apartado 1 de este art. 43 indica que el plazo de prescripción será de cuatro años, dos años y un año para las faltas muy graves, graves y leves respectivamente. Su apartado 3 establece que se empezará a contar «desde el día siguiente a aquél en que resulte firme la resolución por la que se impone la sanción». El régimen de interrupción de dicho plazo prescriptivo es sustancialmente igual al de las infracciones ya expuesto.

#### **4.3.4 Aspectos procedimentales**

Según el art. 44.1, corresponde a la DGOJ la competencia para iniciar el procedimiento sancionador ya sea «por propia iniciativa, por acta motivada de la Inspección, por petición razonada de otros órganos o por denuncia». A diferencia de lo que sucedía con el art. 7 de la Ley 34/1987, el art. 44.2 de la LRJ, si bien especifica que el plazo máximo para resolverse será de seis meses desde que se inicia, se remite en su desarrollo reglamentario a las disposiciones en materia sancionadora de la Ley 39/2015, de 1 de

---

<sup>36</sup> «Se parte del principio de exigir una comunicación externa al ámbito administrativo de los actos que impiden los efectos favorables al administrado que se infieren del retraso en la tramitación de los expedientes, en aras de un principio de certeza y seguridad jurídica». Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4<sup>a</sup>), núm. 3429/2001 de 7 de octubre de 2002 (RJ 2002/1736).

octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Pùblicas<sup>37</sup>. Ante la ausencia de regulación expresa respecto a que se inicie un segundo procedimiento, la doctrina del Tribunal Supremo lo permite siempre y cuando haya caducado el anterior y no haya transcurrido el plazo de prescripción de la infracción<sup>38</sup>. El art. 45 dispone que las resoluciones dictadas por la DGOJ ponen fin a la vía administrativa y podrán ser recurridas a través de dos vías: recurso potestativo de reposición o recurso contencioso administrativo. No aparece mencionado de forma explícita en este artículo, pero también se incluyen las resoluciones dictadas por el titular del Ministerio de Economía y Hacienda en los casos de infracciones muy graves.

Las medidas cautelares aparecen reguladas en los artículos 46 y 47, donde la competencia para su adopción siempre residirá en la DGOJ incluso en aquellos casos donde la competencia para resolver el procedimiento sancionador sea del titular del Ministerio de Economía y Hacienda. Estas medidas cautelares pueden calificarse como procedimentales si se pueden adoptar en el acuerdo de inicio del procedimiento o durante la tramitación del mismo, o como preprocedimentales si se adoptan antes del procedimiento sancionador. Las procedimentales se encuentran tanto en el art. 46.1 (suspensión temporal de la actividad y decomiso o precinto de cualquier bien o documentación relativa al desarrollo de la actividad) como en el art. 47 (medidas en relación con los prestadores de servicios de intermediación). Por una parte, las medidas preprocedimentales aparecen reguladas en el art. 46.2, que se remite actualmente a los artículos 129 a 136 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa<sup>39</sup> y otras medidas diferentes a éstas que pudieran declararse en otros órdenes; y por otra parte, el art. 46.3 trata del precintado y depósito de cualquiera de los elementos, equipos, bienes y documentación. Aunque las he separado en dos tipos, hay que resaltar que las medidas procedimentales y preprocedimentales no se excluyen entre sí pues los apartados 2 y 3 del art. 46 indican que las medidas del 46.1

---

<sup>37</sup> Aunque realmente la LRJ menciona su versión anterior derogada y un Real Decreto que lo desarrollaba antiguo a ésta, al no haberse actualizado en el texto legal.

<sup>38</sup> «Declarar 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». Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), núm.18/2002 de 12 de junio de 2003 (RJ 2003/4602).

<sup>39</sup> Al igual que ocurría con el art. 44.2 de la LRJ, este art. 46.2 hace referencia a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Pùblicas y del Procedimiento Administrativo Común, que se encuentra ya derogada.

pueden tomarse igualmente en el inicio del proceso (y por consiguiente también las recogidas en el art. 47 al ser procedimentales).

#### **4.4 Regulación del juego online en otros países europeos**

A día de hoy, en la Unión Europea sigue sin existir una legislación comunitaria específica sobre el juego, siendo sus países miembros los encargados de regularlo individualmente. Está dominado en gran parte por monopolios estatales respaldados por legislaciones nacionales restrictivas, sin que la Comisión Europea tenga poder formal alguno en esta materia. Sin tampoco entrar mucho en profundidad en el ámbito jurídico internacional, el art. 56 del Tratado del Funcionamiento de la Unión Europea prohíbe restringir la libertad de prestar servicios a destinatarios establecidos en otros Estados miembros. Fueron el Asunto C-275/92, Rec. 1994 (asunto Schindler) y el Asunto C-243/01, Rec. 2003 (asunto Gambelli) los que incluyeron el juego dentro de la actividad económica del sector servicios del artículo mencionado, así como las normas restrictivas que podían existir entre los diferentes países miembros. No obstante, debido a la especificidad de los servicios de juego, los legisladores de la Unión Europea han excluido el juego de un amplio abanico de normas horizontales<sup>40</sup>.

Por ello, cada país de la Unión Europea es un caso especial y único respecto al resto de Estados miembros. Algunas jurisdicciones europeas han establecido regímenes monopolísticos que ofrecen servicios de juegos de azar online tramitados por un operador público controlado ya sea por el Estado o por un operador privado sobre la base de un derecho exclusivo. Sin embargo, bastantes países de la Unión Europea han determinado sistemas de concesión de licencias que permiten que más de un operador ofrezca sus servicios en el mercado. Para poner de manifiesto estas diferencias, procedo a comentar resumidamente el derecho administrativo de 3 países europeos en materia de juego online, empezando por el más permisivo y acabando con uno de los más restrictivos de la pasada década.

##### **4.4.1 Reino Unido**

El país donde nacieron las casas de apuestas fue el primero en Europa en decidir regular de manera abierta y firme el juego a través de Internet. Hasta 2007 se seguía empleando

---

<sup>40</sup> Ejemplo de ello es el art. 18.1 (b) del Borrador de la Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior.

la legislación del juego perteneciente a 1845 (y sus normativas complementarias de 1963, 1968 y 1976). No obstante, el avance de las nuevas tecnologías provocó que ese año entrara en vigor la *Gambling Act 2005* o Ley de Juegos de azar donde, entre otros aspectos relacionados con el juego, regulaba su uso online. Desde su publicación, es responsable del otorgamiento de licencias, imposición de multas y demás aspectos de regulación en esta materia la *Gambling Comission* o Comisión de Juego.

Respecto a las licencias, se modificó la Ley de juegos de azar en 2014 para cubrir a todas las empresas que ofrecen juegos de azar a los clientes en Gran Bretaña, dondequiera que se encuentren. El procedimiento de concesión será distinto dependiendo si los operadores tienen presencia física en Reino Unido y si no la tienen pero prestan el servicio de forma remota. El tema publicitario fue uno de los grandes cambios de la Ley de Juegos de azar, permitiendo todas las modalidades de juego (incluida la online), mientras que anteriormente sólo se habían permitido anuncios de bingo y lotería a través de la radio o la televisión.

El 9 de noviembre de 2020 el Gobierno de Boris Johnson anunció que se tiene planteado reformar la Ley de Juegos de azar. Aunque algunos aspectos están relacionados con la protección de los menores de 18 años, el propio Nigel Huddleston (Ministro de Deporte, Turismo y Patrimonio) reconoció que el foco de atención de esta reforma es la modalidad de juego online<sup>41</sup>. La modificación principal sería la introducción de nuevas políticas sobre el diseño de las tragaperras online como son sus velocidades de giro (el tiempo que tarda en salir los símbolos de la máquina en la pantalla) o la forma en la que se retiran las ganancias. La Comisión de Juego realizó adicionalmente una convocatoria de pruebas de las restricciones en línea hasta el 31 de marzo de 2021, con la finalidad de observar con detenimiento la manera en la que ha cambiado el juego en los últimos quince años en Reino Unido. El plazo máximo estipulado para la publicación de esta nueva reforma sería el mes de octubre de 2021.

---

<sup>41</sup> «Sin duda, el cambio tecnológico ha presentado nuevos riesgos, especialmente en forma de productos más intensivos, accesibles a cualquier hora del día sin interacción humana directa». Department for Digital, Culture, Media & Sport, *Review of the Gambling Act 2005 Terms of Reference and Call for Evidence* [documento oficial electrónico], 2020. Disponible (en inglés) en: <https://www.gov.uk/government/publications/review-of-the-gambling-act-2005-terms-of-reference-and-call-for-evidence/review-of-the-gambling-act-2005-terms-of-reference-and-call-for-evidence>.

#### **4.4.2 Francia**

El inicio del juego online en Francia surgió en 2010 con la *LOI n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne* o Ley de regulación del juego online. El ente regulador del juego francés hasta febrero de 2020 fue la *Autorité de régulation des jeux en ligne* o ARJEL, siendo reemplazada por la *Autorité Nationale des Jeux* o ANJ.

A diferencia de la apertura online legislativa comentada en el modelo británico donde existían casas de apuestas dentro y fuera de Reino Unido, el modelo francés es más restrictivo y protecciónista. El desarrollo reglamentario inicial del sector del juego en este país se produjo de manera prácticamente idéntica a España, es decir, existía un monopolio con empresas interpuestas con un mercado en competencia de operadores para determinados tipos de juegos de azar. Esta situación continuó cuando se reguló su uso a través de Internet, donde el Gobierno francés tan sólo permitió que ofrecieran esta clase de servicios dos operadores: PMU (*Pari Mutual Urbain*) y *Fraçaise des Jeux*. La consecuencia de tal decisión fue la apertura de un expediente por parte de la Unión Europea, que confirmó la existencia de unas restricciones al resto de operadores injusta<sup>42</sup>. Sin embargo, aunque ya no hay impedimento legal como tal, es difícil que aparezca nueva competencia en el mercado francés.

Esta dificultad de entrada se debe a las actualizaciones de la Ley de regulación del juego online. Desde 2010 hasta 2021 ha sido modificada en 19 ocasiones. Inicialmente fueron tributarias, lo que provocó que apenas existiera competencia extranjera en el país según Clive Hawkswood (delegado de la Asociación de Juego a Distancia)<sup>43</sup>. Le han seguido posteriormente otras actualizaciones referidas en su mayoría al blanqueo de capital y amaños, incluso en 2012 el ARJEL y la DGOJ firmaron un acuerdo de cooperación e intercambio de información destinado «a perseguir el juego ilegal reforzando los controles de dichas Autoridades, y a mejorar la regulación del sector de actividad de

---

<sup>42</sup> «Procederá a apreciar la vulneración de la libre prestación de servicios desde el punto de vista de las restricciones impuestas al sector de que se trata en su conjunto». Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Octava) de 30 de junio de 2011 (Asunto C-212/08).

<sup>43</sup> «Está el caso de Francia, donde una fiscalidad sobre los ingresos brutos ha dado como resultado que se soliciten pocas licencias para juego en internet, lo que ha reducido la competencia y la oferta para los usuarios», Agencia EFE, «El sector del juego privado, contrario a la fiscalidad sobre ingresos brutos», *Expansión.com* [periódico digital], 2011. Disponible en: <https://www.expansion.com/2011/02/04/empresas/deporte/1296834627.html?a=865ecff6a7e39c3f3563366fec3ee7b&t=>.

juegos online». El problema es que, entre tantas medidas en la lucha contra sitios web ilegales<sup>44</sup>, las limitaciones relacionadas los impuestos de los operadores siguen existiendo desde prácticamente sus inicios. Eso ha supuesto que la situación monopolística (liderada principalmente por PMU y *Française des Jeux*) se mantenga.

#### 4.4.3 Alemania

Históricamente hablando, el juego en Alemania no se ha solidado mirar de manera positiva, viéndose más bien como un riesgo para la seguridad ciudadana y el orden público. La competencia en cuanto a la legislación, autorización de licencias y control del juego es de los *Länder* o Estados Federales (salvando distancias, equivaldría a las Comunidades Autónomas en España) de acuerdo con el art. 70.1 de la *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* o Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. No obstante, quedan compartidas estas potestades con el Estado Federal o con la Administración Pública estatal dependiendo si los juegos de azar a través de Internet se tienen que regular o controlar, respectivamente.

En relación al tema que interesa que es el juego online, parto en 2008 con el Tratado Interestatal del Juego en Alemania que prohibió, excepto para las carreras de caballos, todos los juegos de azar y apuestas por Internet. El único Estado Federal que se atrevió a liberalizar el juego online en la última década fue Schleswig-Holstein en 2012. Si bien inicialmente se autorizó durante un periodo temporal, y aún con la consiguiente denuncia al Tribunal de Justicia de la Unión Europea por parte de otro Estado Federal, actualmente sigue siendo uno de los mercados más lucrativos en el sector del juego de toda Europa (sólo por detrás de Reino Unido).

Hay un dato importante a tener en cuenta en este país: la regulación jurídico-administrativa de los juegos de azar está intervenida por las Administraciones Públicas, las cuales la utilizan como medio de recaudación. Alemania goza de un importante control de mercado en el sector del juego online pese a tener una de las regulaciones más estrictas de todo el continente europeo. Con la intención de recaudar más, tras algunos intentos fallidos, en septiembre de 2020 los 16 Estados Federales se pusieron de acuerdo para ratificar el Tratado Interestatal del Juego en Alemania con la finalidad de

---

<sup>44</sup> Lo cual en parte era entendible pues con la apertura del juego online en 2010 se contabilizaron en este país aproximadamente unas 25.000 webs de páginas de juego ilegales.

legalizar el juego online a partir de julio de 2021, siendo Sachsen-Anhalt el Estado Federal responsable de la supervisión reguladora general del mercado de juego en línea alemán. Los Estados Federales también acordaron evaluar esta nueva regulación antes de que finalice el 2023. Entre las medidas más destacables están el tema publicidad (sólo se podrán emitir anuncios relacionados con el juego de 21:00 a 6:00), los límites de depósito de 1000 euros en prácticamente todas las modalidades de juegos y el refuerzo de normativas de protección para un juego responsable.

## 5. REGULACIÓN DEL JUEGO EN ARAGÓN

Tras haber expuesto en líneas generales el desarrollo estatal del juego, como zaragozano que soy, me parece interesante realizar un análisis algo más individual de la legislación en Aragón en esta materia. La intención es comentar los puntos ya expuestos de la LRJ (títulos habilitantes, publicidad y procedimiento sancionador) aplicado en este caso a esta Comunidad Autónoma. Comenzando por los Estatutos de Autonomía, en el caso de Aragón hablo de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. Su art. 71<sup>45</sup> regula las competencias exclusivas en las que esta Comunidad Autónoma puede ejercer la potestad legislativa, la potestad reglamentaria, la función ejecutiva y el establecimiento de políticas propias respetando lo dispuesto en los artículos 140 y 149.1 de la CE. En su apartado 50 se delimita la competencia en materia de juego, apuestas y casinos, incluyendo las modalidades a través de medios informáticos y telemáticos, cuando la actividad se desarrolle exclusivamente en Aragón. Una curiosidad de esta la LO 5/2007 es que, a diferencia de los Estatutos de otras Comunidades Autónomas como Cataluña o la Comunidad Valenciana, no reconoce la exclusión de la apuesta mutua deportivo-benéfica formulada por la STC 204/2002 en virtud de la Sentencia del Tribunal Constitucional 52/1988, de 24 de marzo (ECLI:ES:TC:1988:52).

Ya he comentado que el derecho administrativo español reserva su regulación, normativa y gestión administrativa al Estado en su modalidad online y, en este caso particular, a Aragón en su modalidad presencial. No obstante, este art. 71 también menciona los medios informáticos que sean propios de esta Comunidad Autónoma. Por tanto, en este punto se tratarán principalmente la regulación de los locales de juego y

---

<sup>45</sup> Inicialmente estaba en el art. 35.1. 36<sup>a</sup> de Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Aragón.

casas de apuestas físicos, pero también la de la modalidad online de la única casa de apuestas aragonesa llamada ARABET que, en virtud de este art. 71.50 y de la Ley 2/2000, de 28 de junio, del Juego de la Comunidad Autónoma de Aragón, sigue la normativa del Decreto 2/2011, de 11 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Apuestas Deportivas, de Competición o de otra índole<sup>46</sup>.

Dicho esto, como ya he adelantado, es la Ley 2/2000 la encargada de regular la materia de juego en Aragón. Desde su publicación, este texto legal ha sido modificado por la Ley 4/2003, de 24 de febrero, la Ley 3/2004, de 22 de junio y, por último, por la Ley 4/2011, de 10 de marzo. Además, en el momento de la redacción de este TFG está en la mesa un Anteproyecto de Ley, cuyos diversos cambios propuestos los iré comentando en cada uno de los puntos analizados.

### **5.1 Autorizaciones**

El art. 8 establece las autorizaciones como requisito necesario para la organización, explotación y práctica de los juegos y apuestas, así como el almacenamiento del material y los soportes necesarios para su desarrollo. Estas autorizaciones pueden ser tanto para un evento en concreto como un para un periodo de tiempo determinado, pudiendo ser renovadas si se siguen cumpliendo los requisitos de la Ley 2/2000 en el momento de su solicitud. En este supuesto autonómico, en contraste con la LRJ, no existe distinción con las licencias al no mencionarse éstas en el texto legal.

Las autorizaciones solo podrán transmitirse inter vivos o mortis causa o explotarse a través de terceras personas, en los casos y con las condiciones que reglamentariamente se establezcan, y siempre previa autorización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. No podrán ser autorizados para la realización de las actividades y la organización de los juegos y apuestas aquellos que se encuentren en alguna circunstancia de inhabilitación recogidas en el art. 9 (todas ellas giran en torno a la posibilidad de haber sido sancionados mediante resolución firme) o cuando pierdan todas o algunas de las condiciones que determinaron su otorgamiento; todo ello sin perjuicio del régimen sancionador del título V de la presente Ley.

---

<sup>46</sup> Véase la página oficial de ARABET: <https://www.arabet.es/normativas/>

La documentación necesaria para que se conceda la autorización de los locales de juego, incluidos los dedicados exclusivamente a apuestas deportivas, la encontramos en el art. 9 del Decreto 39/2014, de 18 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Locales de juego; dando incluso la posibilidad de solicitar previamente una consulta previa de viabilidad a la Comisión del Juego de la Comunidad Autónoma de Aragón (art. 8). El art. 10.1 concede un plazo de dos meses a partir de que se haya aportado toda la documentación para que se admita la autorización. En caso de silencio administrativo se entenderá como concedida, a diferencia de la regulación estatal. Estas autorizaciones se otorgarán por un período de diez años, susceptibles de ulteriores renovaciones cada cinco años, con una antelación mínima de dos meses a la fecha de caducidad que se les hubiera otorgado. No obstante, durante su vigencia podrán ser tanto extinguidas (art. 14) como revocadas (art. 15). El último dato de 2019 por parte del Gobierno de Aragón es que hay activas 118 licencias de juego, un 1,72% superior a las de 2018.

Una vez obtenida la autorización, el art. 26.1 de la Ley 2/2000 continúa diciendo que «las personas físicas o jurídicas inscritas en los correspondientes registros podrán, con carácter exclusivo, organizar y explotar los juegos y apuestas, así como realizar las operaciones conexas a su actividad, tales como la recepción y distribución de material para el juego y la utilización y el mantenimiento de las máquinas e instrumentos necesarios para su práctica». El Anteproyecto de Ley mencionado incorpora un requisito adicional para la concesión de las autorizaciones con un nuevo apartado 4 del art. 15 que señala que «no podrán concederse nuevas autorizaciones de apertura o de ampliación de locales de juego a 300 metros de las áreas de influencia de centros escolares y otros lugares de afluencia juvenil, medidos desde el centro de la entrada principal del establecimiento de juego autorizado y siguiendo el eje del vial más corto de dominio público».

## **5.2 Publicidad**

En relación a la publicidad del juego, el Gobierno de Aragón es el encargado de regularla según lo establecido en el art. 12 de la Ley 2/2000<sup>47</sup>. Dicho artículo se refuerza

---

<sup>47</sup> El Gobierno de Aragón gestiona estos cuatro puntos: «a) El régimen de publicidad del juego en el exterior de los locales destinados al mismo y en los medios de comunicación; b) El régimen de publicidad en el interior de dichos locales; c) Las normas pertinentes para garantizar el adecuado conocimiento por

con el Anteproyecto de Ley que establece nuevas restricciones a su difusión: prohíbe los medios publicitarios en fachadas y exteriores de los locales de juego de publicidad que induzcan a error de la actividad autorizada, inciten o estimulen a la práctica de juego o que faciliten información de importes o coeficientes de premios. Para adecuarse a estas nuevas limitaciones, la Disposición Transitoria tercera da como plazo a los locales de juego dos meses a partir de la entrada en vigor. Siguiendo con lo dispuesto en el Anteproyecto de Ley, también se impiden las comunicaciones comerciales individualizadas a jugadores por medios informáticos, electrónicos o telemáticos (incluyendo redes sociales). Además, en la puerta de acceso de todos los locales de juego, con excepción de los salones recreativos, figurarán carteles informativos con determinadas advertencias<sup>48</sup>.

Retomando la Ley 2/2000, de acuerdo con su art. 13 en su apartado j), «corresponde al Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales el régimen específico de la publicidad». Respecto a las normas sancionadoras, el art. 40 j) de esta Ley fija como infracción grave «el incumplimiento de las normas sobre publicidad en el juego y su incentivación fuera de los términos recogidos en las normas reglamentarias de desarrollo de esta Ley». En este sentido conviene mencionar el Decreto 166/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Publicidad del Juego y Apuestas de Aragón; que se completó la Orden de 15 de enero de 2007, del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales. Sin entrar en los detalles concretos del Decreto por no extenderme más de lo necesario en este punto, el art. 1.1 establece que su objeto es «determinar los requisitos y las condiciones que deberá cumplir la publicidad de los juegos y apuestas comprendidos en la Ley 2/2000 y en el Catálogo de Apuestas de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por el Decreto 159/2002, de 30 de abril, así como de la publicidad de los locales en los que éstos se desarrollen». La Disposición Adicional sexta, en su punto 3 d), indica que una de las funciones del Gobierno de Aragón es tomar medidas con el propósito de limitar la publicidad del juego y «desincentivar los hábitos y conductas patológicas relacionadas con el juego, con especial atención a los sectores sociales más vulnerables».

---

los usuarios de las reglas y condiciones en que se desarrolle cada juego; d) La prohibición expresa de toda forma de publicidad que incite o estimule la práctica del juego, cualquiera que sea el medio que utilice».

<sup>48</sup> Las advertencias obligatorias que deben aparecer son: «La prohibición de entrada a los menores de edad y a las personas inscritas en el Registro de Prohibidos al Juego», «Las dependencias oficiales en la que se puede solicitar la inscripción en el Registro de Prohibidos al Juego» y «El juego en exceso puede producir ludopatía».

### **5.3 Régimen sancionador**

La Ley 2/2000 es más detallada al delimitar el concepto de infracción en el art. 38.3 con tres consideraciones que no aparecen mencionadas de manera expresa en la LRJ. La primera de ellas es que «un mismo hecho no podrá ser considerado como constitutivo de infracciones diferentes en materia de juego». Continúa exponiendo la problemática situación que sería que una acción u omisión se halle entre varios tipos de infracción, planteando como solución que «el órgano administrativo competente adoptará la sanción que corresponda al tipo de infracción más grave, tomando en consideración como circunstancias agravantes las demás infracciones cometidas». El tercer párrafo de este art. 38.3 termina solucionando el supuesto en el cual la comisión de una infracción derive necesariamente de la comisión de otra u otras, donde el órgano competente esta vez «deberá imponer únicamente la sanción correspondiente a la infracción más grave cometida».

Al igual que en la LRJ, las infracciones son clasificadas como muy graves (art. 39), graves (art. 40) y leves (art. 41); aunque en este caso la competencia dependerá del importe de la sanción recogido en el art. 48<sup>49</sup>. Las infracciones leves en la Ley 2/2000 tienen carácter residual, es decir, serán aquellas que por cualquier motivo no se les haya clasificado de los otros dos tipos posibles. También varía el plazo de prescripción de las infracciones leves respecto a la LRJ, que se reduce a seis meses.

En lo que respecta a las sanciones, la Ley 2/2000 sigue hablando de pesetas, sin cambiarlo a euros en contraste de lo que ocurre en la LRJ. El procedimiento sancionador, recogido en el art. 49, es prácticamente idéntico para los tres tipos de infracción (sin perjuicio de los supuestos de implantación de medidas cautelares reguladas en los apartados 3 y 4 de dicho artículo). La única diferencia entre estas tres infracciones es que en el caso de las clasificadas como leves no será necesario que el instructor acuerde la apertura de un periodo de prueba, pues bastará para iniciar el procedimiento el acta incoada por los servicios de inspección (salvo si el plazo se paraliza cuando hubieran sido suspendidas las actuaciones). El plazo máximo en el que debe resolverse el procedimiento sancionador será de nueve meses y contra dicha

---

<sup>49</sup> Es por el ello que el legislador aragonés opta por hablar de la competencia del régimen sancionador al final del Título en cuestión y no al principio, como ocurre con la LRJ.

resolución podrá interponerse recurso potestativo de reposición, sin ser posible impugnarlo mediante recurso contencioso administrativo como ocurría en la LRJ.

## 6. CONCLUSIONES

Está claro que Internet forma parte del día a día de la gente en la actualidad. Se puede aplicar para prácticamente cualquier actividad que uno pueda imaginarse y en cualquier ámbito siempre y cuando dispongas de un dispositivo que permita conectarse a la red. Y dentro de este sínfín de usos, está el de poder apostar. Los tradicionales salones de bingo y de juego, así como los casinos, están empezando a quedarse desplazados por nuestro propio móvil u ordenador. Sabiendo las grandes cantidades económicas que está moviendo esta nueva modalidad de apuestas, era lógico que tarde o temprano fuera necesaria su regulación. Por otra parte, parece difícil que vuelvan aquellos tiempos pasados donde en España se prohibió el juego porque limitar Internet es mucho más complicado, por no decir casi imposible, que un sitio físico en particular (y así ha quedado demostrado en otros países como Francia y sus páginas web de juego ilegales).

La implantación de las normas relacionadas con el juego online en el resto de Europa no se hizo ni al mismo tiempo ni de la misma manera. Ejemplo de ello han sido los países comentados de Reino Unido, Francia y Alemania: mientras el primero desde un primer momento fue el pionero en abrirse a poder apostar por Internet, los otros dos han presentado un régimen más restrictivo ya sea de manera proteccionista como Francia o llegando a prohibirla hasta julio de 2021 como Alemania (salvo un Estado Federal).

En relación a España, la regulación del juego llegó con la LRJ en el año 2011. Más allá de las críticas por el atraso en su publicación viendo la increíble velocidad con la que estaban avanzando las nuevas tecnologías y con avisos de ello anunciados desde 2007, este nuevo texto legal hizo más complejo el reparto de competencias. En efecto, a partir de la LRJ el Estado se encarga de la regulación y control del juego online, mientras que cada Comunidad Autónoma se encarga del juego en su territorio, incluyéndose en algunos casos el de modalidad a través de Internet si es de ámbito autonómico como Aragón.

Por tanto, tal como lo he querido demostrar en este TFG, cambiará la legislación entre operadores de juego online dependiendo si son propios de Aragón o no. Ya no me refiero, pues es entendible, a cambios en los organismos competentes en cada supuesto; sino a otros aspectos en materia de juego como son las autorizaciones que se otorgan, las restricciones a la publicidad o las infracciones y sanciones del régimen sancionador. Es por ello que espero que un futuro, en aras de facilitar la ya compleja regulación del juego en España, pueda existir una regulación estatal única y uniforme para todo el territorio español que una tanto el juego presencial como online con una participación de las Comunidades Autónomas más residual de la presente en estos momentos. Ciento es que otra opción sería que el Estado dejara que cada Comunidad Autónoma tuviera su propia normativa que incluyera ambas modalidades de juego, pero opino que eso implicaría fragmentar aún más la legislación del juego de lo que actualmente está.

En conclusión, a lo largo de este siglo XXI ha quedado constatado que los legisladores de los diferentes países europeos, España incluida, no han sido capaces de dar una respuesta adecuada a la rapidísima implantación y ulterior expansión del juego a través de Internet. También se observa en todos los países analizados un cambio de tendencia en la finalidad de las recientes modificaciones en sus normativas respecto a sus actualizaciones anteriores: ya no giran tanto en torno a la actividad del juego sino en sus jugadores. Se ha acentuado la protección de los consumidores y las políticas de juego responsable, sobre todo respecto a los menores de 18 años. Si bien celebro esta nueva inclinación en favor de los jóvenes, desde mi punto de vista debería haberse hecho bastante antes ya que los niveles de ludopatía juveniles no paran de aumentar<sup>50</sup>. Y es que considero que el éxito social de la regulación del juego, al menos en España, sucederá cuando éste sea visto como una forma opcional de ocio más y no como una amenaza para el entorno económico y psicológico de la sociedad moderna.

---

<sup>50</sup> «Los jóvenes son ya el 50% de los apostadores y jugadores de las páginas web españolas [...]. Los datos casan perfectamente con los aportados por la Federación Española de Juegos de Azar Rehabilitados, que indica que el juego 'online' ya es la principal causa de ludopatía entre los menores de 26 años que trata la organización». Torices A., «Los jóvenes son ya la mitad de los jugadores 'online'», en *Diario Sur.es* [periódico digital], 2021. Disponible en: <https://www.diariosur.es/sociedad/jovenes-mitad-jugadores-riesgo-apuestas-online-20210422123709-ntrc.html>

## **7. BIBLIOGRAFÍA/WEBGRAFÍA**

- **Libros y trabajos doctrinales:**
  - Diccionario de la Real Academia Española, 23<sup>a</sup> ed., Espasa, Madrid, 2014
  - Ramis Rabassa, M.L y Parada, R., *Régimen jurídico del juego*, 1<sup>a</sup> ed., Marcial Pons, Madrid, 1992.
  - Herráiz Serrano, O. (coaut. y coord.), *El nuevo régimen jurídico de los juegos de azar. Comentario a la Ley estatal 13/2011, de regulación del juego*, 1<sup>a</sup> ed., LA LEY, Madrid, 2012.
  - Palomar Olmeda, A. (coaut. y dir.), *Las Apuestas Deportivas*, 1<sup>a</sup> ed., Thomson Reuters, Pamplona, 2010.
  - Echeburúa Odriozola E. (coaut. y coord.) y Becoña Iglesias, E., *Abuso de Internet. ¿Antesala para la adicción al juego de azar online?*, 1<sup>a</sup> ed., Ediciones Pirámide (Grupo Anaya, S.A.) y Fundación CODERE, Madrid, 2016.
  - Lavilla Rubira, J.J., *Régimen sancionador administrativo en relación con el juego*, 2004, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2004.
  - Lalande Fernández, C., «Los juegos online: aspectos legales 2008», en *Revista Jurídica de Deporte y Entretenimiento*, n. 25, 2009.
  - Gómez Yáñez J.A. y Lalande Fernández C., *Anuario del juego en España 2020*, Instituto de Política y Gobernanza de la Universidad Carlos III y CEJUEGO, 2020.
  - Gobierno de Aragón, *Informe sobre el juego en Aragón 2020*, 2020.

- **Legislación:**

- Constitución Española.
- Código Civil
- Real Decreto-Ley 16/1977, de 25 de febrero, por el que se regulan los aspectos penales, administrativos y fiscales de los juegos de suerte, envite o azar y apuestas.
- Ley 41/2003, de 18 de noviembre, de protección patrimonial de las personas con discapacidad y de modificación del Código Civil, de la Ley de Enjuiciamiento Civil y de la Normativa Tributaria.
- Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información.
- Real Decreto 444/1977, de 11 de marzo, por el que se dictan normas complementarias del Real Decreto-Ley 16/1977.
- Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego.
- Ley 34/1987: Ley 34/1987, de 26 de diciembre, de potestad sancionadora de la Administración Pública en materia de juegos de suerte, envite o azar.
- Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad.
- Ley 2/2000, de 28 de junio, del Juego de la Comunidad Autónoma de Aragón.
- Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.
- Orden de 15 de enero de 2007, del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales.

- Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de comunicaciones comerciales de las actividades de juego.
- Decreto 364/2002, de 3 de diciembre, de Apuestas Deportivas o de Competición del Gobierno de Aragón.
- Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de comunicaciones comerciales de las actividades de juego.
- Orden EHA/3124/2011, de 16 de noviembre, por la que se aprueba el pliego de bases que regirán la convocatoria de licencias generales para el desarrollo y explotación de actividades de juego de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego.
- Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.
- Decreto 39/2014, de 18 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Locales de juego.
- Decreto 166/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Publicidad del Juego y Apuestas de Aragón.
- Consejo Europeo de Lisboa 23 y 24 de marzo 2000.
- Gambling Act 2005.
- LOI n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland.
- Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

- Decreto 2/2011, de 11 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Apuestas Deportivas, de Competición o de otra índole.

- **Jurisprudencia:**

- Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 83/1984 de 24 de julio de 1984 (ECLI:ES:TC:1984:83).
- Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 204/2002, de 31 de octubre de 2002 (ECLI:ES:TC:2002:204).
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 163/1994, de 26 de mayo (ECLI:ES:TC:1994:163).
- Sentencia del Tribunal Constitucional 52/1988, de 24 de marzo (ECLI:ES:TC:1988:52).
- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4<sup>a</sup>), núm. 3429/2001 de 7 de octubre de 2002 (RJ 2002/1736).
- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5<sup>a</sup>), núm. 18/2002 de 12 de junio de 2003 (RJ 2003/4602).
- Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Octava) de 30 de junio de 2011 (Asunto C-212/08).

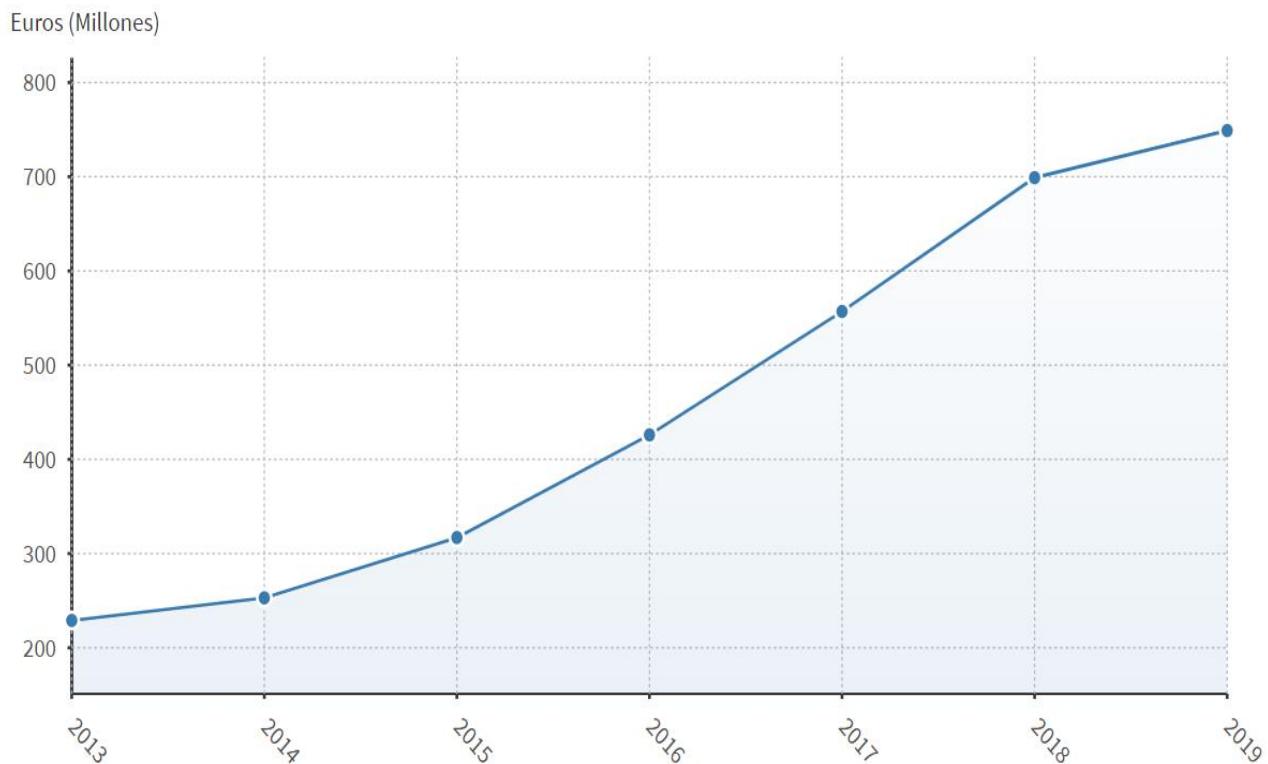
- **Páginas web:**

- Nobili C., *¿Qué regula la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de Regulación del Juego (la “Ley del Juego”)?* [documento electrónico], página web Cremades & Calvo-Sotelo ABOGADOS, 2019 [consultado el 21 de abril de 2021]. Disponible en: <https://www.cremadescalvosotelo.com/noticias-legales/que-regula-la-ley-132011-de-27-de-mayo-de-regulacion-del-juego-la-ley-del-juego>

- «Publicado oficialmente el ANTEPROYECTO de LEY DE JUEGO de ARAGÓN», en *Revista AZARPlus* [revista electrónica], 2021 [consultado el 28 de abril de 2021]. Disponible en: <https://www.azarplus.com/publicado-oficialmente-el-anteproyecto-de-ley-de-juego-de-aragon/>
- Ministerio de Consumo, *Licencias de juego* [documento oficial electrónico], 2021 [consultado el 29 de abril de 2021]. Disponible en: <https://ordenacionjuego.es/es/licencias-de-juego>
- «El sector del juego 'online' en España movió más dinero y jugadores en un 2020 marcado por la pandemia, según un estudio», en *Revista Europa Press* [revista electrónica], 2021 [consultado el 2 de mayo de 2021]. Disponible en: <https://www.europapress.es/sociedad/noticia-sector-juego-online-espana-movio-mas-dinero-jugadores-2020-marcado-pandemia-estudio-20210406142656.html>
- La Moncloa, *Real Decreto de comunicaciones comerciales de las actividades del juego* [documento oficial electrónico], 2020 [consultado el 3 de mayo de 2021]. Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeminstros/Paginas/enlaces/031120-enlace-juego.aspx#:~:text=Se%20aplicar%C3%A1%20el%20r%C3%A9gimen%20sancionador,plazo%20m%C3%A1ximo%20de%20seis%20meses>
- Epdata, *Juego online en España, datos y estadísticas* [base de datos electrónica], 2020 [consultado el 3 de mayo de 2021]. Disponible en: <https://www.epdata.es/datos/juego-online-espana-datos-estadisticas/161>
- Department for Digital, Culture, Media & Sport, *Review of the Gambling Act 2005 Terms of Reference and Call for Evidence* [documento oficial electrónico], 2020 [consultado el 11 de mayo de 2021]. Disponible (en inglés) en: <https://www.gov.uk/government/publications/review-of-the-gambling-act-2005-terms-of-reference-and-call-for-evidence/review-of-the-gambling-act-2005-terms-of-reference-and-call-for-evidence>

- «La revisión de la Ley del Juego de Reino Unido podría suponer la prohibición el Patrocinio de deportes y limitar las Apuestas en línea», en *Revista AZARPlus* [revista electrónica], 2020 [consultado el 11 de mayo de 2021]. Disponible en: <https://www.azarplus.com/la-revision-de-la-ley-del-juego-de-reino-unido-podria-suponer-la-prohibicion-el-patrocinio-de-deportes-y-limitar-las-apuestas-en-linea/>
- Agencia EFE, «El sector del juego privado, contrario a la fiscalidad sobre ingresos brutos», en *Expansión.com* [periódico digital], 2011 [consultado el 11 de mayo de 2021]. Disponible en: <https://www.expansion.com/2011/02/04/empresas/deporte/1296834627.html?a=865ecff6a7e39c3f3563366feca3ee7b&t=>
- Andrés Alvez, R., «El mercado de juego online en Francia en 2018 y comparativa con el mercado español», en *Revista elRecreativo.com* [revista electrónica], 2019 [consultado el 12 de mayo de 2021]. Disponible en: <https://elrecreativo.com/wp-content/uploads/2019/07/Comparativa-mercado-espa%C3%B1ol-y-franc%C3%A9s-2018.pdf>
- Marketing de Afiliación, «Cómo es la nueva regulación del juego online en Alemania», en *Affiliabet* [informe electrónico], 2021, [consultado el 12 de mayo de 2021]. Disponible en: <https://www.affiliabet.com/nueva-regulacion-juego-online-alemania/>
- MacLeod-Miller, L. y Winkelmüller, M., «El Papel de la UE en la Regulación del Juego», en *Revista Todo el juego* [revista electrónica], 2014 [consultado el 12 de mayo de 2021]. Disponible en: <http://todoeljuego.com/wp-content/uploads/2014/01/informe-el-papel-ue-regulacion-juego.pdf>
- Torices A., «Los jóvenes son ya la mitad de los jugadores 'online'», en *Diario Sur.es* [periódico digital], 2021 [consultado el 18 de mayo de 2021]. Disponible en: <https://www.diariosur.es/sociedad/jovenes-mitad-jugadores riesgo-apuestas-online-20210422123709-ntrc.html>
- Página oficial de ARABET: <https://www.arabet.es/normativas/>

**ANEXO I. Gráfico de crecimiento de la inversión en el juego por parte de los operadores (2013 – 2019)**



Fuente: <https://www.epdata.es/datos/juego-online-espana-datos-estadisticas/161>

## ANEXO II. Características de los salones de juego en cada Comunidad Autónoma

Comunidad	Dimensión ciudad	Superficie mínima m <sup>2</sup>		Servicio de Hostelería		Máquinas (Mínimo)	Distancia mínima a (m.)	Topes	Horario		
		Útiles	Construidos						Apertura	Cierre	Prolongación cierre
Andalucía	> 50.000 hab.		150	< 50% superficie de juego y vestíbulo			100		6:00	2:00	V, S y visp. festivos: 3:00.
	< 50.000 hab.		100	< 50% superficie de juego y vestíbulo			100				
Aragón	150 sin incluir bar		Inferior a la zona de juego		3 / 15 pos.		300	Zaragoza: 12	8:00	2:00	
								Huesca: 4 / Teruel 3			
								Ciudades < 10.000 hab. 2			
								Ciudades > 10.000 hab. 1			
Asturias	> 50.000 hab.	150	(no sillas ni mesas)				100	Suspensión de nuevas licencias	10:00	2:00	
	< 50.000 hab.	100									
Baleares	Palma	120	< 30% superficie útil / Terrazas ext.		9	500	100	Puede tener terrazas	2:30	3:00	
	Resto municipios	120	< 30% superficie útil / Terrazas ext.		9	250		Puede tener terrazas	Comp.municipal		
Canarias	100					200	300	Contingentado por islas	9:00	2:00	
Cantabria	Santander	150	< 30% superficie útil		10	500			8:00 2:00 Ver., Nav. y Sem. Santa: 3:00.		
	Resto	150	< 30% superficie útil		10	500					
Castilla La Mancha	Est. Juegos de Casino	300			10	1 x 3m2 / 6 mesas	Control de acceso	Suspensión de nuevas licencias	Máximo 16 h. de apertura. Sujeto a autorización		
	Establec. juego	100	> 50% superficie útil		10	1 x 3m2		1 salón ciudades menos 15.000 hab.			
	Menos 15.000 hab.	100	> 50% superficie útil		10	1 x 3m2		1 salón			
Castilla y León	150 (dedic.juego)		< 40% superficie de juego		10	300	100		9:00	1:00	
Cataluña	> 50.000 hab.	150	< 10 % superficie útil			1.000	127 salones		9:00	4:00	
	< 50.000 hab.	100				1.000					
Extremadura	125 (para máq.)		Sin límite		8	250	300		5:00	23:00 Ver., Nav. y Sem. Santa: 0:00.	
Galicia	< 200.000 hab.	150			10	300	150	118 salones en la práctica	6:00	2:00 V, S y visp.festivos: 3:00.	
	> 200.000 hab.	100			10	300	150				
Madrid	150		Max. 50% de la superficie para juego			100 a pie	Rotulación exterior sin referencia a juegos de casino		10:00	0:30	V, S y visp. festivos: 1:00.
Navarra	150		Longitud máxima barra: 3 m.		10	400			9:00	3:00	
Murcia	150				10	400	Congelada autorización		2:00	V, S y visp. festivos: 3:00.	
	Municipios turísticos				10	200					
País Vasco	100		< 30% superficie útil		12	1 x 3m2	500 radiales	2.500 máquinas en salones	6:00	1:00	Verano: 1:30.
								210 salones	V.S y Visp.: Inv., 2:30; V.: 3:00		
Rioja, La	100				12	1 x 3m2	200	200	6:00	0:00	S., D y festivos: 0:30.
						Mul. 1x2 m2					
						Máq. D: 4 p.					
Valencia	> 120.000 hab.	130	< 25% superficie sala de juego		12	500			10:00	3:00	V, S y visp. festivos: 4:00.
	< 120.000 hab.	100			8	500					

Fuente: Anuario del Juego en España 2020