

A LA CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN

- DIRECCIÓN GENERAL DE RELACIONES INSTITUCIONALES -

D. Ángel Sánchez Cánovas, con DNI 74.179-124-F, en nombre y representación de la **ORGANIZACIÓN NACIONAL DE CIEGOS ESPAÑOLES (ONCE)**, con domicilio en la C/ Prado, nº 24 C.P. 28014 (Madrid) y correo electrónico asca@once.es, ambos a efectos de notificaciones, ante esa Consejería comparezco y, como mejor proceda en Derecho,

EXPONGO

- I. Que, de conformidad con lo previsto en el artículo 75.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en relación con el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, actualmente se está sustanciando una consulta pública con carácter previo a la elaboración de un Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del Juego y de las Apuestas de Castilla y León (el “**Anteproyecto**” y la “**Ley 4/1998**”, respectivamente).
- II. Que, dentro del plazo conferido al efecto, en relación con la elaboración de dicho Anteproyecto, vengo a formular las siguientes

ALEGACIONES

ÚNICA.- NECESIDAD DE QUE LA FUTURA NORMA MODIFIQUE LA LEY 4/1998 PARA EXCLUIR CLARAMENTE Y A TODOS LOS EFECTOS DE SU ÁMBITO DE APLICACIÓN A LAS LOTERÍAS ESTATALES RESERVADAS A LA ONCE Y SELAE

1. Planteamiento

De conformidad con la información publicada en el portal web del Espacio de participación de la Junta de Castilla y León, mediante la tramitación del Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 4/1998, se pretende conseguir los objetivos siguientes:

- Contener la proliferación de los establecimientos específicos de juego y apuestas en la Comunidad de Castilla y León, incrementando las distancias a centros educativos y entre todos los establecimientos específicos de juego entre sí.
- Controlar la publicidad, promoción y patrocinio de las actividades de juego y apuestas, estableciendo las condiciones y limitaciones en que deba realizarse la publicidad, la promoción y el patrocinio de las actividades de los juegos y las apuestas en el territorio.
- Protección de los menores de edad, de los colectivos más vulnerables y de las personas con problemas de adicción, mediante la obligación para todos los establecimientos específicos de juego y apuestas de disponer de un registro de visitantes y control de acceso en cada una de las puertas de entrada a los establecimientos.

- Establecer de manera clara y ordenada el régimen de derechos y obligaciones de los consumidores y usuarios de las actividades de juego y de apuestas.
- Atender a la demanda social que reclama un mayor nivel de protección ante la actividad del juego de los grupos más vulnerables, articulando para ello todo un conjunto de instrumentos, cuyo fin esencial se sustente en la ordenación de este sector, para que su ejercicio sea moderado, proporcionado y responsable que mejore la valoración social de la actividad económico-empresarial del sector del juego.
- La protección de la salud pública en el ejercicio de las actividades de juego, endureciendo el régimen sancionador establecido en la Ley del Juego, especialmente en lo relativo a las infracciones por permitir el acceso al juego de menores y resto de personas que lo tienen prohibido, adecuación de las infracciones a las nuevas prácticas de juego en continua evolución y a las obligaciones derivadas de la aplicación de las políticas de juego responsable y de prevención del juego patológico.

En el referido espacio de participación no se avanza si en dicha futura norma, en atención a los anteriores parámetros, se va a abordar algún tipo de regulación que afecte de alguna forma al juego de ámbito estatal.

Sin embargo, la ONCE respetuosamente considera que su tramitación constituye también el cauce óptimo para introducir determinadas modificaciones a fin de que la Ley 4/1998 excluya de forma clara y expresa de su ámbito de aplicación, a todos los efectos, a las loterías estatales reservadas a la Sociedad Estatal de Loterías y Apuestas del Estado (“SELAE”) y a la ONCE. Y ello de conformidad con lo previsto en el reparto constitucional de competencias en materia de juego y, en particular, en el artículo 4 y la Disposición adicional primera de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de Regulación del Juego (“LRJ”).

Es importante destacar que la Ley 4/1998 no contiene en su redacción vigente una previsión en la que se excluya de forma expresa y específica a los juegos de la reserva estatal de loterías de su ámbito de aplicación. Así, conforme a su artículo 1, dicha norma tiene por objeto “regular, en el ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León, el juego y las apuestas en sus distintas modalidades y cualesquiera otras actividades relacionadas con las mismas, conforme a lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía”, sin excluir específicamente de su ámbito de aplicación a los juegos de la reserva estatal de loterías (tampoco en su artículo 2.2, relativo a las exclusiones del ámbito de aplicación de la norma).

Cabe recordar que, conforme al artículo 70.1.27 del vigente Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado mediante Ley Orgánica 14/2007, al que se remite de forma genérica la norma, corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en “casinos, juegos y apuestas, excepto las loterías y apuestas del Estado y los juegos autorizados por el Estado en el territorio nacional a entidades sin ánimo de lucro”. El Estatuto autonómico, por tanto, aun sin emplear la terminología de la LRJ -que es posterior a la última reforma estatutaria- exceptúa de la competencia exclusiva autonómica en materia de juego a las loterías y apuestas del Estado y a los juegos autorizados a nivel estatal a favor de entidades sin ánimo de lucro, como la ONCE.

Por su parte, el artículo 12.5 de la Ley 4/1998 (en su redacción dada por la Disposición final tercera de la Ley 1/2012, 28 febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras) establece lo siguiente:

“La apertura de establecimientos abiertos al público en los que pretendan desarrollarse actividades de juegos y apuestas por parte de los operadores autorizados por otras Administraciones, requerirán la previa obtención de título habilitante otorgado por el órgano competente en materia de juego de la Comunidad de Castilla y León.

De igual forma, también se precisará la obtención de título habilitante por parte del órgano competente en materia de juego de la Comunidad de Castilla y León para la instalación de equipos que permitan la participación en los citados juegos y apuestas, en cualquier establecimiento abierto al público”.

El artículo transcrita, por tanto, somete a intervención autonómica la apertura de establecimientos y la instalación de equipos que permitan la participación en los juegos comercializados por operadores autorizados *por otras Administraciones*, sin excluir los juegos de lotería estatales.

Dadas las dudas interpretativas que generaba dicho precepto, fue convocada la Comisión de Cooperación entre Castilla y León y el Estado, en cuyo seno se acordó que la inexigibilidad de estas obligaciones para los juegos de la reserva se aclararía en un desarrollo reglamentario. Dicho Acuerdo fue publicado en el BOE de 24 de diciembre de 2012 mediante Resolución, de 7 de diciembre de 2012, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local.

Sin embargo, lo cierto es que, con posterioridad, la Orden PRE/749/2018, de 8 de junio, relativa al procedimiento de autorización de instalación de terminales físicos accesorios que permiten la participación en juegos y apuestas online de ámbito estatal en establecimientos presenciales de juego y apuestas en la Comunidad de Castilla y León, adoptada en desarrollo del mencionado artículo 12.5, aunque expresamente menciona que tal autorización es la prevista en el artículo 9.1 de la LRJ (referida al ámbito de juego estatal liberalizado) tampoco precisó, como se había acordado en la Comisión y como hubiera sido deseable desde la perspectiva de la seguridad jurídica, la inexigibilidad de la misma para la instalación de terminales de loterías estatales. Y tampoco se contiene una aclaración sobre la apertura de establecimientos al público.

En definitiva, la regulación vigente no presenta la claridad necesaria -dicho sea con todo respeto- acerca de la exclusión de los supuestos autorizatorios autonómicos de la apertura de establecimientos al público por SELAE y ONCE y de la instalación de terminales en establecimientos de terceros que permitan la participación en juegos de loterías estatales (razón por la fue necesario incluso alcanzar un acuerdo en sede de la Comisión de Cooperación con el Estado para consensuar la debida interpretación de la norma conforme al reparto constitucional de competencias y la LRJ).

Todo lo anterior, en nuestra opinión, pone de manifiesto la oportunidad de que se modifique la Ley 4/1998 para adaptar su redacción a lo establecido en el Estatuto de Autonomía y al reparto de competencias en materia de juego al que responde la LRJ (con la interpretación jurisprudencial y doctrinal que se ha hecho de la misma),

trasladando a la ley el Acuerdo alcanzado por la Comisión de Cooperación, todo ello para cumplir con las exigencias de claridad regulatoria y seguridad jurídica recordadas en la doctrina del Tribunal Supremo en esta materia. Y, a este fin, la tramitación del presente Anteproyecto constituye una ocasión inmejorable.

2. Fundamentos jurídicos que justifican la modificación de los artículos 2.2 y 12.5 de la Ley 4/1998

Como es sabido, el Tribunal Constitucional (Sentencias 134/2012, de 19 de junio -Rec. 3134/2006-, y 32/2012, de 15 de marzo -Rec. 4124/1999-) ha confirmado que la competencia autonómica en materia de juego se ciñe al que se desarrolle “exclusivamente” en su ámbito territorial y que, por fuerza, ha de ser distinto del juego de ámbito estatal, como son las loterías reservadas que comercializan SELAE y la ONCE. En concreto, según ha declarado dicho Tribunal en su Sentencia 163/1994, de 26 de mayo (Rec. 957/1985) corresponde al Estado “*la gestión del monopolio de la lotería nacional*”, en aplicación del artículo 149.1.14 CE.

En este contexto, el artículo 4 de la LRJ establece que las loterías de ámbito estatal quedan reservadas a los operadores designados por la Ley, que son SELAE y la ONCE, como se establece en su Disposición adicional primera. Y, en su artículo 1, se especifica que la LRJ tiene por objeto regular “*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*”, ya sea de forma telemática o presencial, razón por la que dicha reserva de loterías ha de quedar claramente excluida del ámbito de aplicación de la Ley autonómica, a todos los efectos.

Así se desprende con claridad, además, de la propia Exposición de Motivos de la LRJ, en la que, tras afirmar que la misma se dicta “*desde el máximo respeto a las competencias de las Comunidades Autónomas*”, se especifica que “*esta Ley establece la regulación de las actividades de juego que se realizan a través de canales electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos y en las que los medios presenciales deberán tener un carácter accesorio, salvo las actividades presenciales de juego sujetas a reserva desarrolladas por las entidades designadas por la ley que, por su naturaleza, son exclusivamente de competencia estatal*”. En consecuencia, el régimen de la reserva estatal de loterías, cuyos operadores designados son únicamente SELAE y la ONCE, es competencia exclusiva del Estado, sin que la regulación autonómica pueda incidir en ella.

De hecho, nuestros Tribunales, con base en la citada doctrina del Tribunal Constitucional, han confirmado la necesidad de esta exclusión a todos los efectos en supuestos en los que la regulación autonómica no resultaba lo suficientemente clara en este aspecto. Así, el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (en su Sentencia de 19 de marzo de 2012 -Rec. 356/2012-) y el Tribunal Supremo (en su Sentencia de 27 de octubre de 2015, que confirmó aquélla en casación -Rec. 1599/2013-) ya recordaron que la intervención autonómica en materia de juego no puede extenderse ni afectar al ámbito reservado estatal en materia de loterías, en particular, en relación con la autorización autonómica para la instalación de terminales que permitan la participación en dichos juegos (pues dicha autorización afecta únicamente a juegos del ámbito liberalizado y no al ámbito reservado de las loterías estatales -artículo 9 de la LRJ-). En este sentido, el Tribunal Supremo confirmó la falta de capacidad normativa de las

Comunidades Autónomas para “incidir en las modalidades de juegos y apuestas de ámbito estatal”.

En la misma línea se ha pronunciado el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en Sentencia, de 15 de septiembre de 2017, y posterior Auto, de 28 de septiembre de 2017 (Rec. 717/2016), en un procedimiento instado por la ONCE frente a un reglamento autonómico, precisamente por no clarificar la exclusión de los terminales de la ONCE de su ámbito de aplicación y autorizatorio. En dichos pronunciamientos, el Tribunal vasco aclaró que “está exenta de autorización autonómica tanto la apertura de establecimientos al público como la instalación de equipos por parte de la ONCE”.

Todos estos pronunciamientos se adjuntan al presente escrito como **Documento número 1**.

La misma posición ha adoptado, además, la Abogacía General del Estado en su Informe, de 21 de febrero de 2017, concluyendo que las Comunidades Autónomas no pueden incidir en las loterías de ámbito estatal y, en particular, en autorizar la apertura de establecimientos o la instalación de terminales que permitan la participación en dichos juegos de loterías, con independencia de dónde se ubiquen. Este Informe se adjunta al presente escrito como **Documento número 2**.

En definitiva, en la normativa autonómica no se pueden establecer limitaciones o prohibiciones a la apertura de establecimientos al público ni a instalación de terminales destinados a la práctica de estos juegos o exigirles la previa obtención de un título habilitante, con independencia de dónde se ubiquen.

Como se ha adelantado, en este mismo sentido se concluyó por la Comisión de Cooperación entre Castilla y León y el Estado, convocada precisamente ante las dudas interpretativas que genera el mencionado artículo 12.5 de la Ley 4/1998, acordándose que la aplicación de dicho precepto “no supone en modo alguno la inaplicación de la disposición adicional primera” de la LRJ, “dado que se ha dictado en el ámbito y con el alcance de las competencias autonómicas”. En la misma línea, se señaló que el artículo 12.5 se dicta plasmando el artículo 9.1, párrafo 3, de la LRJ, anteriormente mencionado, así como que dicho precepto “no resulta de aplicación a las entidades que contempla como ‘operadores designados’”, instándose, en todo caso, a la Comunidad Autónoma a aclarar esta cuestión en un desarrollo reglamentario.

Y, en similar sentido, se adoptaron Acuerdos en las correspondientes Comisiones Bilaterales de Cooperación en relación con (i) el artículo 17.4 de la Ley 2/2013, de 25 de abril, del juego y las apuestas de Castilla-La Mancha, en su redacción dada por la DA 5^a de la Ley 3/2016, de 5 mayo, de Medidas Administrativas y Tributarias y (ii) el artículo 41.1 de la Ley 6/1998, de 18 de junio, del Juego de Extremadura, en la redacción dada por el Decreto-ley 1/2019, de 5 de febrero, de Medidas Urgentes para el Fomento del Juego Responsable en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Igualmente, la más reciente Ley 1/2020, de 11 de junio, de la Generalitat, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunitat Valenciana, con base en el criterio señalado por sus propios Consejos Consultivos que recoge precisamente la doctrina mencionada, además de excluir de su ámbito de aplicación (artículo 2.2.f) “las Apuestas Mutuas Deportivo Benéficas y los juegos reservados a la competencia de la

Administración del Estado", ha especificado que no resulta exigible autorización autonómica "para la apertura de locales y para la instalación de terminales que permitan la participación en los juegos de loterías de la reserva, conforme a lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego". Se concreta así que los juegos de la reserva estatal de loterías se excluyen del ámbito de la Ley a todos los efectos y, en particular, también en lo que respecta a la apertura de establecimientos y a la instalación de terminales, se ubiquen donde se ubiquen.

En conclusión, entendemos que para dar cumplimiento a lo dispuesto en la LRJ (en la interpretación que de la misma han realizado los Tribunales) y a lo acordado en la Comisión de Cooperación, resulta necesario que se modifique la Ley 4/1998, en el sentido expuesto y se garantice, con ello, igualmente el principio de seguridad jurídica en la forma que exige la doctrina del Tribunal Supremo.

3. Los terminales de loterías de la ONCE no son máquinas de juego

Los terminales que la ONCE instala en los establecimientos que forman parte de su red externa, distintos de sus propios agentes vendedores, pueden ser operados única y exclusivamente por el personal de dichos establecimientos, prohibiéndose su uso por cualquier tercero.

Y ello, en cumplimiento de lo previsto específicamente en el citado artículo 111, apartado Cinco, de los Estatutos de la ONCE, que así lo establece:

"[...] en los puntos de venta y establecimientos externos se instalarán equipos técnicos, que podrán ser terminales de punto de venta o cualquier otra solución informática que estén conectados a dicho Sistema Central. Dichos terminales serán de uso exclusivo por el personal del punto de venta o del establecimiento autorizado, sin que los consumidores puedan tener acceso a su utilización".

Por tanto, en el caso de boletos o apuestas adquiridos a través de un terminal instado en un establecimiento, es el personal de ese establecimiento el que tiene que emitir el boleto representativo de la apuesta, pero no es un terminal de libre acceso al público (como sucede en las máquinas "tipo B" o podría suceder con otros dispositivos del juego online).

Por tanto, es precisa en todo caso la intervención del personal autorizado del establecimiento, único capacitado y en condiciones de poder acceder al terminal mediante la correspondiente contraseña y que cuenta con los conocimientos específicos sobre su manejo, adquiridos mediante la formación específica que reciben a tales efectos, garantizando de este modo el cumplimiento de las exigencias en materia de juego responsable que le resultan de aplicación a la ONCE.

Es decir, en ningún caso el consumidor activa el terminal desde el que se emiten los boletos y en todos los casos se aplican las exigencias y controles sobre la ONCE que establece la normativa estatal, a las que se sujetan los productos de lotería de la ONCE.

Lo anterior se pone de manifiesto a fin de aclarar que los terminales de loterías de la ONCE no son máquinas que permitan el juego a los clientes, sino que la ONCE los pone a disposición de sus puntos de venta para la realización de distintas tareas operativas.

4. Propuesta de modificación de los artículos 2 y 12 de la Ley 4/1998

Considerando lo expuesto, y aprovechando el trámite abierto, seguidamente planteamos una propuesta de modificación de los citados artículos 2.2 y 12.5 de la Ley 4/1998, a fin de adaptarlos a las exigencias constitucionales, legales y jurisprudenciales a las que acabamos de hacer referencia.

a) Propuesta de modificación del artículo 2 de la Ley 4/1998

Se propone modificar el apartado 2 del artículo 2 de la Ley 4/1998, que quedaría redactado con el siguiente tenor (en subrayado la nueva estructura y redacción que se propone incorporar):

“Artículo 2. Ámbito de aplicación.

[...]

2. Quedan excluidos del ámbito de aplicación de esta Ley:

a) Los juegos y apuestas de ocio y recreo constitutivos de usos sociales de carácter tradicional o familiar, siempre que no sean objeto de explotación lucrativa.

b) Quedan también excluidas Las máquinas recreativas o de tipo A, así como los salones recreativos en los que sólo se instalen este tipo de máquinas, y las empresas que exclusivamente tengan por objeto la explotación de estas máquinas o salones, por lo que no requerirán autorización administrativa para su instalación y funcionamiento así como tampoco la homologación e inscripción en los registros de modelos y de empresas regulados reglamentariamente.

c) Los juegos de la reserva estatal de loterías regulada en la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de Regulación del Juego, a todos los efectos”.

Con esta modificación se contempla de forma expresa la exclusión de los juegos de la reserva estatal de loterías del ámbito de aplicación de dicha Ley para clarificar su pleno respeto al Estatuto de Autonomía –en línea con el artículo 1 de la propia Ley- y al reparto competencial en materia de juego al que responde la LRJ, de acuerdo con la interpretación jurisprudencial y doctrinal que se ha hecho de la misma, así como para cumplir con las exigencias de claridad regulatoria recordadas en la doctrina del Tribunal Supremo en esta materia.

b) Propuesta de modificación del artículo 12 de la Ley 4/1998

Se propone modificar el apartado 5 del artículo 12 de la Ley 4/1998, que quedaría redactado con el siguiente tenor (en subrayado la parte añadida):

“5. La apertura de establecimientos abiertos al público en los que pretendan desarrollarse actividades de juegos y apuestas por parte de los operadores autorizados por otras Administraciones, requerirán la previa obtención de título habilitante otorgado por el órgano competente en materia de juego de la Comunidad de Castilla y León.

De igual forma, también se precisará la obtención de título habilitante por parte del órgano competente en materia de juego de la Comunidad de Castilla y León para la instalación de equipos que permitan la participación en los citados juegos y apuestas, en cualquier establecimiento abierto al público.

No será precisa la obtención de título habilitante autonómico para la apertura de establecimientos al público por SELAE y ONCE ni para la instalación de terminales que permitan la participación en los juegos de loterías de la reserva estatal en cualquier establecimiento abierto al público, de acuerdo con lo previsto en la Disposición adicional primera de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego”.

Con esta modificación se aclararía la exclusión de la apertura de establecimientos y de la instalación de terminales de la reserva de loterías del régimen autorizatorio previsto en la Ley 4/1998 y se despejarían las eventuales dudas que pudieran suscitarse al respecto. Y ello no sólo en coherencia con el ámbito de aplicación de dicha norma, sino, de nuevo, para garantizar la conformidad del precepto con la LRJ (artículo 9.1 y Disposición adicional primera) y, en definitiva, con el reparto constitucional de competencias en materia de juego y la jurisprudencia de nuestros Tribunales a este respecto, dando cumplimiento así al acuerdo adoptado por la Comisión de Cooperación.

En virtud de todo lo expuesto,

SOLICITO que, teniendo por presentado este escrito, junto con los documentos que lo acompañan, se sirva admitirlos, y en virtud de cuanto en el mismo se expone, se tomen en consideración las aportaciones contenidas en el mismo a fin de que el Anteproyecto incorpore las modificaciones propuestas a la Ley 4/1998.

En todo caso, quedamos a la plena disposición de esa Consejería para colaborar en todo aquello que sea preciso o para tratar cualquier cuestión adicional que se pudiera entender conveniente.

En Madrid, a 8 de julio de 2021.

Fdo.: Ángel Sánchez Cánovas