

Una aproximación a la Ley 13/2011, de regulación del juego en España

Raquel Guillén Catalán

Universitat de València

Recibido: 10/06/2012 · Aceptado: 27/07/2012

Resumen

La concepción tradicional del juego ha sufrido una profunda transformación por el desarrollo de las nuevas tecnologías, puesto que se ha extendido los juegos de azar a través de la red.

Ello ha supuesto la globalidad de las apuestas, es decir, la extraterritorialidad de las mismas, siendo, por ende, necesario, la adaptación del régimen jurídico del juego que, hasta la actualidad, ha sufrido pocas modificaciones con el objetivo de solventar los problemas que esta nueva situación ha generado, especialmente, la protección de los menores de edad e incapaces.

Por tanto, con este artículo se quiere ofrecer una aproximación al actual marco jurídico de las actividades de explotación y gestión de juegos de ámbito estatal y, particularmente, a aquellos juegos que se practican a través de medios electrónicos, que son los que presentan los mayores riesgos de adicción.

Palabras Clave

Normativa, juego, nuevas tecnologías, menores.

Nota: Este artículo ha sido redactado en el desarrollo del Microcluster “Estudios de Derecho y empresa sobre tecnologías de la información y la comunicación” (Law and business studies on ICT), VLC/CAMPUS, Campus de excelencia internacional. Universidad de Valencia.

— Correspondencia a:

Raquel Guillén Catalán
Departamento de Derecho Civil. Edificio Departamental Occidental
Facultad de Derecho
Universidad de Valencia
Avda. dels Tarongers s/n. 46022 Valencia
E-mail: raquel.guillen@uv.es



Abstract

The traditional conception of the game has undergone a deep change through the development of new technologies, since games of chance have been developed over the network.

This has entailed the extraterritoriality of betting, therefore requiring the adaptation of the legal framework of gambling which has, until the present time, undergone few modifications, with the aim of solving the problems that this new situation has generated, especially, the protection of minors and those without legal capacity.

This article therefore sets out to offer an approach to the present state-scope legal framework of the activities of operating and managing gambling and, particularly, to the games that are practiced electronically, which are the ones displaying the greatest risks of addiction.

Key Words

Regulations, gambling, new technologies, minors.

I. INTRODUCCIÓN

Con el objetivo de dar cumplimiento a las necesidades que la actual situación presenta, se ha promulgado la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego.

Previamente, ya se contenía en la Disposición adicional vigésima de la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información, el mandato de que el Gobierno presentará un Proyecto de Ley para regular las actividades de juego y apuestas, en particular, las realizadas a través de sistemas interactivos basados en comunicaciones electrónicas.

La citada norma se divide en siete títulos, seis disposiciones adicionales, nueve transitorias, una derogatoria y once finales.

Antes de comenzar a realizar las cuestiones más relevantes de la citada Ley, les voy a pre-

sentar un índice analítico del contenido de cada uno de los mencionados títulos para acercar al lector a la mencionada norma.

El Título I, se encarga de la presentación de la norma, delimitación de su objeto y ámbito de aplicación. Por su parte en el Título II se recogen los requisitos de los juegos, así como los principios y prácticas a adoptar con objeto de proteger el orden público. En el Título III se establecen las características de las diferentes clases de títulos habilitantes, licencias y autorizaciones. Por su parte, el Título IV establece los requisitos técnicos mínimos que deberán cumplir los equipos y sistemas técnicos que sirvan como soporte de la actividad de juegos autorizados. A continuación, el Título V establece las competencias que corresponden al Ministerio de Economía y Hacienda en materia de juego, creando la Comisión Nacional del Juego y el Consejo de Políticas del Juego como



el órgano de participación de las Comunidades Autónomas. El Título VI configura el régimen de infracciones y sanciones en relación con las actividades objeto de esta Ley, así como el procedimiento sancionador. Finalmente, en el Título VII se determina el régimen fiscal de la actividad.

II. NOTAS PRELIMINARES SOBRE LA DELIMITACIÓN COMPETENCIAL

En primer lugar, para poder dilucidar el ámbito competencial, se deben señalar, a priori, cuáles son los criterios y líneas competenciales partiendo de la distribución de materias entre el Estado y las Comunidades Autónomas¹.

No cabe duda que los artículos 148 y 149 CE se posicionan como referentes configuradores de la cuestión.

De la conjunción de ambos artículos se deduce que las materias no atribuidas expresamente al Estado por la Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos y, *a sensu contrario*, la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderán al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de estas últimas.

¹ Vid. Montés, López y Roca (2001), donde señala el Prof. Montés que “el sistema de relación entre el derecho del Estado y el derecho de las Comunidades se ha de explicar a partir de la idea de distribución de materias, de modo que cada una de las normas que integran unas y otras valen en cuanto han sido dictadas en uso de la correspondiente competencia y sólo dentro de ella tienen existencia frente a las demás normas”.

Asimismo, de conformidad con el párrafo tercero del artículo 149 CE, el Derecho estatal será, en todo caso, supletorio del Derecho de las Comunidades Autónomas.

Teniendo presente que, de manera específica, la materia que aquí nos ocupa de regulación del juego está comprendida en el 149.1 CE (véanse los números 6, 11, 13, 14 y 21 del apartado primero del artículo 149 CE), podemos afirmar que existe una competencia estatal en materia de juego que ha de ser ejercida por el Estado en nombre del interés general, sin perjuicio de las competencias que en materia de juego tienen reconocidas las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía. Así lo reconoce la reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, manifestada en numerosas sentencias, entre las que cabe destacar, las SSTC de 26 mayo (RTC 1994\164) y (RTC 1994\163).

Bajo los postulados mencionados, el Estado promulgó, entre otras, el Real Decreto 1067/1981, de 24 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Juego mediante Boletos, el Real Decreto 2110/1998, de 2 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar; la Ley 34/1987, de 26 de diciembre, de potestad sancionadora de la Administración Pública en materia de juegos de suerte, envite o azar; el Real Decreto, de 6 de febrero, por el que se regulan determinados aspectos relativos a los juegos de titularidad estatal o la Orden EHA/2566/2005, de 20 de julio, por la que se autoriza a Loterías y Apuestas del Estado la comercialización y explotación de sus productos a través de Internet o de otros sistemas interactivos.



Atendiendo a lo anteriormente expuesto, los diferentes Estatutos de Autonomía asumieron las competencias correspondientes en esta materia en sus respectivos Estatutos.

A modo de ejemplo, y con la finalidad de no extender de manera innecesaria esta cuestión, citaré los siguientes Estatutos que ha asumido la competencia en exclusiva sobre la regulación del juego:

- a. La Comunidad Autónoma de Aragón ha asumido la competencia exclusiva en la materia, en la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. El artículo 71.1.50 del citado Estatuto constituye el título competencial suficiente para que la Comunidad Autónoma de Aragón pueda tener su propia Ley del juego.
- b. El Estatuto de Autonomía para Andalucía, Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, en su artículo 81, atribuye a la citada Comunidad la competencia exclusiva en materia de juegos, apuestas y casinos, incluidas las modalidades por medios informáticos y telemáticos, cuando la actividad se desarrolle exclusivamente en Andalucía.
- c. La Generalidad de Cataluña tiene asumida la competencia exclusiva en materia de juego y espectáculos, de conformidad con el artículo 141 del Estatuto de Autonomía de 19 de julio de 2006.
- d. La Comunidad Autónoma del País Vasco, conforme al artículo 10, apartado 35 del Estatuto, Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, tiene competencia

exclusiva en materia Casinos, juegos y apuestas, con excepción de las Apuestas Mutuas Deportivas Benéficas.

- e. La Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, del Estatuto de Autonomía de Canarias confiere en su artículo 30, número 28, a la Comunidad Autónoma de Canarias, competencia exclusiva en materia de juego.
- f. La Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en su artículo 49, apartado 31, señala el juego como materia de competencia exclusiva de la Comunidad.

Consecuentemente a las anteriores afirmaciones, el siguiente paso sería analizar, las distintas legislaciones autonómicas que se han pronunciado al respecto.

Lo cierto es que las distintas normas emanadas por los órganos autonómicos han sido muy proliferas en relación con la regulación del juego.

Por ello, sólo vamos a mencionar algunas de ellas: Ley 4/2003, de 24 de febrero, de modificación de la Ley 2/2000, de 28 de junio, del Juego de la Comunidad Autónoma de Aragón; Ley 3/2001, de 4 de mayo, de Juego y Apuestas de Asturias; Ley 15/2006, de 24 de octubre, de Juego de Cantabria; Ley 6/2001, de 3 de julio, del juego en la Comunidad de Madrid; Ley 6/1998, de 18 de junio del Juego de Extremadura; Ley 4/1988, de 3 de junio, del Juego de la Comunidad Valenciana, entre otras.

No obstante, aunque los diferentes Estatutos de Autonomía reconozcan sus competencias sobre la regulación del juego y hayan



promulgado leyes autonómicas, siempre se señalan las citadas limitaciones de actuación respetando las competencias estatales.

Con el objetivo de asegurar la necesaria coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego crea, en su artículo 34, el Consejo de Políticas del Juego, como órgano colegiado de participación y coordinación de las Comunidades Autónomas y el Estado en materia de juego. El citado organismo estará integrado por los consejeros que desempeñen las responsabilidades en materia de juego de todas las Comunidades y Ciudades Autónomas y por un número paritario de representantes de la Administración General del Estado.

III. OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN

La Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego tiene como finalidad 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, de conformidad con su artículo primero. Añade el citado precepto que dicha protección se reforzará cuando la actividad de juego se realice a través de canales electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos.

En relación al ámbito de aplicación sobre el que se extiende la norma, según el artículo segundo, incluye las siguientes actividades de

juego cuando sea desarrollada en el ámbito estatal:

- a. Las actividades de juego de loterías, apuestas y otras cualesquiera, en las que se arriesguen cantidades de dinero u objetos económicamente evaluables en cualquier forma, sobre resultados futuros e inciertos, y que permitan su transferencia entre los participantes.
- b. Las rifas y concursos, en los que la participación se realiza mediante una contraprestación económica.
- c. Los juegos de carácter ocasional.
- d. Las actividades de juego transfronterizas, es decir, las realizadas por personas radicadas fuera de España que organicen u ofrezcan actividades de juegos a residentes en España.

Se incluyen asimismo en el ámbito de aplicación de la mencionada norma las actividades de publicidad, promoción y patrocinio relativas a las actividades de juego anteriormente señaladas.

A *sensu contrario*, por tanto, quedarían excluidas de las normas, que veremos a continuación, los juegos o competiciones de puro ocio, pasatiempo o recreo que constituyan usos sociales y se desarrollen en el ámbito estatal, siempre que éstas no produzcan transferencias económicamente evaluables o las actividades de juego realizadas a través de medios electrónicos, informáticos, telemáticos o interactivos cuyo ámbito no sea estatal.

En consecuencia, podemos observar que la Ley que aquí estamos analizando protege a los usuarios tanto en los juegos a través de medios presenciales (es decir, de conformidad



con el artículo 3, letra g, se entiende por juego presencial aquellos en los que las apuestas, pronósticos o combinaciones deben formularse en un establecimiento de un operador de juego a través de un terminal en línea, bien mediante la presentación de un boleto... y en los juegos por medios electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos (que, de acuerdo con la letra h del artículo 3, son aquellos en los que se emplea cualquier mecanismo, instalación, equipo o sistema que permita producir, almacenar o transmitir documentos, datos e informaciones, incluyendo cualesquiera redes de comunicación abiertas o restringidas como televisión, Internet, telefonía fija y móvil o cualesquiera otras, o comunicación interactiva, ya sea ésta en tiempo real o en diferido).

IV. LA PROTECCIÓN DE LOS MENORES FRENTE AL JUEGO

I. Acciones de control en la publicidad del juego

El artículo 20 CE establece, en su párrafo cuarto, una mención específica a la protección de la juventud y de la infancia, que, evidentemente se extiende a todos y cada uno de los ámbitos de la sociedad, del cual el juego no iba a quedarse al margen.

Por ello, el artículo 7 de la Ley del juego establece que queda prohibida 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.

No obstante, hay que tener en cuenta que la

actividad publicitaria está sometida al mandato y la observancia, no sólo de normas especiales, como la que se acaba de mencionar, sino, con carácter general a la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad (en adelante, LGP). Así lo reconoce el artículo primero de la citada norma que establece que "la publicidad se regirá por esta Ley, por la Ley de Competencia Desleal y por las normas especiales que regulen determinadas actividades publicitarias".

En consecuencia, el siguiente paso es mencionar, aunque sea brevemente, la protección de los menores ante la actividad publicitaria y las referencias a esta actividad, en particular, en la normativa general de publicidad.

El artículo 3 LGP se entiende como ilícita la publicidad que atente contra la dignidad de la persona o vulnere los valores y derechos reconocidos en la Constitución, especialmente a los que se refieren sus artículos 14, 18 y 20.

Por tanto, en este precepto podría entenderse incluida como publicidad ilícita cualquier publicidad que atentase contra la dignidad de la persona, implícito el reconocimiento del principio de igualdad y de la no discriminación al que se refiere el artículo 14 CE y, por ende, toda aquella que fuera contra los derechos de la personalidad, entre ellos, el honor, la intimidad, personal y familiar y la propia imagen². No obstante, tras la modificación de la LGP por la Ley 29/2009, de 30 de diciembre, por la que se modifica el régimen legal de la competencia desleal y de la publicidad para la mejora de la protección de los consumidores y usuarios, se entiende expresamente como publicidad ilícita aquella dirigida a menores que les incite

² Leñena e Irákulis (2005).



a la compra de un bien o de un servicio, explotando su inexperiencia o credulidad, o en la que aparezcan persuadiendo de la compra a padres o tutores.

Así mismo, el artículo 3, letra d) de la LGP incluye como publicidad ilícita, relacionada con el objeto de este trabajo, la que infrinja lo dispuesto en la normativa que regule la publicidad de determinados productos, bienes, actividades o servicios. Al respecto, el artículo 5 de la LGP señala expresamente como supuesto incluido en este apartado el incumplimiento de las normas especiales de publicidad sobre juegos de suerte, envite o azar. No obstante, establece el párrafo segundo del mencionado artículo que los reglamentos que desarrollen la publicidad en este ámbito deberán incluir una serie de especificidades como, por ejemplo, los riesgos derivados de la utilización normal de los mismos o la forma y condiciones de difusión de los mensajes publicitarios, entre otros.

Por tanto, se debe esperar al desarrollo reglamentario donde se establecerán las condiciones específicas que se incluirán en los respectivos títulos habilitantes de la autorización de la actividad publicitaria y sus límites y, en particular, las relativas aquellas al envío de comunicaciones comerciales no solicitadas por correo electrónico o por cualquier otro medio de comunicación electrónica equivalente³, la inclusión de publicidad de los juegos en medios de comunicación, otros soportes

³ Recuérdese en este aspecto que la Ley de 11 de julio de 2002, de servicios de la sociedad de la información y del comercio electrónico regula, entre otros aspectos, la publicidad a través de medios electrónicos, en particular el envío de comunicaciones comerciales electrónicas no solicitadas. Véase en el apartado primero del artículo 21 de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico que requiere la autorización previa del destinatario de dicha publicidad comercial.

publicitarios o en lugares públicos, el patrocinio en acontecimientos deportivos que sean objeto de apuestas, entre otras actividades y los requisitos establecidos por la LGP.

Así mismo, se debe mencionar que la Ley del juego atribuye al prestador de servicios publicitarios la carga de constatar que quien solicite la inserción de los anuncios o reclamos publicitarios dispone del correspondiente título habilitante, absteniéndose de su práctica si careciera de aquél. Para ello, se le impone a la Comisión Nacional del Juego la obligación de tener accesible y actualizada, a través de su página web, la información sobre los operadores habilitados.

La Comisión Nacional del Juego en el ejercicio de la potestad administrativa de requerir el cese de la publicidad de las actividades de juego, se dirigirá al prestador de servicios publicitario, indicándole motivadamente la infracción de la normativa aplicable.

Además, hay que tener en cuenta que cabe que los prestadores de servicios publicitarios tengan un informe de consulta previa positivo emitido por un sistema de autorregulación publicitaria con el que la Comisión Nacional del Juego tenga un convenio de colaboración, en cuyo caso se entenderá que se actuó de buena fe si la actuación realizada se hubiese sujetado a dicho informe.

Para acabar, debe hacer una breve referencia a la posibilidad que el apartado 5 del artículo 24 de la Ley del juego otorga para la firma de Códigos de conducta.

Los sistemas de autorregulación y de resolución de controversias debido a su rapidez de actuación e inmediatez de reacción permiten



resolver situaciones conflictivas en un período de tiempo limitado, así mismo se debe destacar su flexibilidad y vocación de integración. Sin olvidar, además, que estas iniciativas de autorregulación pueden regular aquellos aspectos difusos de la normativa en vigor, e incluso incluir algunas medidas más concretas de transparencia que no hayan sido reguladas por el legislador nacional. Ahora bien, no podemos olvidar que el instrumento a través del cual se manifiesta un sistema de autorregulación es el Código de conducta y la característica principal de estos códigos es su carácter voluntario y sus normas sólo son vinculantes para los miembros de ese sistema en particular⁴.

2. Control de acceso de los menores e incapacitados al juego online

El artículo 6 de la Ley del juego establece, por una parte, en su párrafo primero, la obligación genérica que queda prohibida toda actividad relacionada con determinadas actividades relacionadas con el objeto de la Ley (concretamente la organización, explotación y desarrollo del juego) cuando vulneren los derechos fundamentales de la persona reconocidos constitucionalmente.

A continuación, el párrafo segundo del citado precepto, establece expresamente la interdicción para participar en juegos a los menores de edad y los incapacitados legalmente o por resolución judicial, de acuerdo con lo que establezca la normativa civil (piénsese en resoluciones de prodigalidad) o las personas que voluntariamente hubieren solicitado que

les sea prohibido el acceso al juego.

Con el fin de garantizar la efectividad de las anteriores prohibiciones subjetivas se creará el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego que se analizará en el siguiente epígrafe dedicado a los principios y prácticas para prevenir la adicción al juego.

Lo que interesa en este apartado es recalcar que el Título IV de la Ley del juego señala, junto a los requisitos técnicos mínimos, la obligatoriedad de que los prestadores de servicios de juego garanticen que sus equipos y sistemas técnicos que sirvan como soporte de la actividad de juegos autorizados impidan a los menores e incapacitados y a las personas que, bien por voluntad propia, bien por resolución judicial, lo tuvieran prohibido, el acceso a los juegos desarrollados a través de medios telemáticos e interactivos.

De ese modo, en virtud del párrafo segundo del artículo 17, los sistemas técnicos deberán disponer de los mecanismos de autenticación suficientes para garantizar, entre otros aspectos: la identidad de los participantes, en el supuesto de los juegos desarrollados a través de medios telemáticos e interactivos, así como la comprobación, en los términos que reglamentariamente se establezcan, de que no se encuentran inscritos en el Registro general de interdicciones de acceso al juego y el cumplimiento de la prohibición mencionada anteriormente de que ni los menores, ni incapacitados ni las personas que, bien por voluntad propia, bien por resolución judicial, lo tuvieran prohibido, accedan a los juegos.

Con el objeto de velar por el adecuado funcionamiento del sector del juego, garantizar el cumplimiento de la normativa vigente y establecer el marco apropiado para proteger

⁴ Tato (2001, pp. 236 y ss.).



a los menores desarrollando o impulsando las actuaciones, programas y actividades específicas para prevenir el desarrollo de fenómenos de dependencia, el artículo 20 de la Ley del juego crea la Comisión Nacional del Juego.

Además, con el objetivo de coordinar la normativa sobre las medidas de protección a los menores y personas dependientes entre el Estado y las diferentes Comunidades autónomas, el artículo 34 de la Ley del juego crea el Consejo de Políticas del Juego.

V. PRINCIPIOS Y PRÁCTICAS PARA PREVENIR LA ADICCIÓN AL JUEGO

En el Título II de la mencionada Ley, junto con los requisitos de los juegos, recoge 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.

De inicio, se debe señalar que cuando el titular del Ministerio de Economía y Hacienda concede la autorización para la comercialización de loterías de ámbito estatal deberá fijar las condiciones de gestión de los juegos en relación tanto a los derechos de los participantes y los procedimientos de reclamación y las medidas de protección a los menores, personas dependientes, en virtud del artículo 4. 2, letra c y e, respectivamente.

Así mismo, el artículo 6, tal y como ya se ha desarrollado anteriormente, establece, por un lado, la prohibición objetiva de ejercer cualquier actividad relacionada con la organización, explotación y desarrollo de los juegos cuando

atenten contra la dignidad de las personas, el derecho al honor; a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, contra los derechos de la juventud y de la infancia o contra cualquier derecho o libertad reconocido constitucionalmente y, por otro lado, la prohibición subjetiva de que los menores de edad y los incapacitados legalmente o por resolución judicial o las personas que voluntariamente hubieren solicitado que les sea prohibido el acceso al juego o que lo tengan prohibido por resolución judicial firme, participen en cualquier actividad relacionada con el juego.

I. El Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego

Con el objetivo de garantizar las anteriores prohibiciones y que no queden en papel mojado, establece el párrafo tercero del artículo 6 de la Ley del juego que la Comisión Nacional del Juego creará el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego, de ámbito estatal.

El artículo 22, en su párrafo primero, letra b), establece que en el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego se inscribirá tanto la información necesaria para hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a que les sea prohibida la participación en las actividades de juego en los casos en que sea necesaria la identificación para la participación en las mismas, como la información relativa a aquellas otras personas que, por resolución judicial, tengan prohibido el acceso al juego o se hallen incapacitadas legalmente.

Consecuentemente, otro problema que se debería estudiar con exhaustividad, pero que excede del ámbito de estudio del presente



trabajo, aunque por su relevancia se señalará brevemente, es la aplicabilidad o no al citado Registro de la Ley Orgánica 15/1999, de protección de datos de carácter personal, en adelante LOPD, en lo referente a la obtención de datos, la información a los interesados y la creación y mantenimiento de ficheros en el citado Registro.

El párrafo segundo del artículo 22 de la Ley del juego, aunque no establece la exclusión de la LOPD, establece que el tratamiento de los datos de carácter personal en los ficheros y registros a los que se refiere el apartado anterior, para los fines previstos en esta Ley, no requerirá del consentimiento de sus titulares, a diferencia del contenido del artículo 6 LOPD que establece con carácter general que, para la obtención y tratamiento de datos de carácter personal, es necesario tener el consentimiento inequívoco del titular de los datos.

A continuación el citado apartado de la Ley del juego señala que se determinará reglamentariamente el contenido concreto del mencionado Registro, pero establece la obligación de que en el mismo no se incluyan más datos que los estrictamente necesarios para el cumplimiento de las finalidades previstas ya mencionadas.

Al respecto el artículo 56 del Real Decreto 1614/2011, de 14 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, en lo relativo a licencias, autorizaciones y registros del juego señala que los datos que, como mínimo, deben constar en el mencionado Registro son: nombre, apellidos, sexo y fecha de nacimiento de la persona inscrita, domicilio, número del documento nacional de identidad o documento identificativo

equivalente, vigencia de la inscripción o causa de la misma, entre otros.

En consecuencia, el asunto más sensible que se puede observar es que, cuando se hace referencia a la causa de inscripción, en ésta se adicionen datos especialmente protegidos como datos a la salud, es decir, datos concretos de las adicciones que pueden presentar los sujetos protegidos. Al respecto, se debe recordar que, si se aplicara la LOPD, sería necesario, de conformidad con el artículo 7 de la mencionada norma, al ser datos relacionados con la salud, se obtuviera el consentimiento expreso.

Acorde con lo establecido con el contenido del artículo 57 del Real Decreto de desarrollo, que establece que la inscripción en el Registro puede ser de manera voluntaria a instancia de la persona interesada o a petición de un tercero interesado, el artículo 56 del Decreto establece en el párrafo segundo, junto con los datos genéricos expuestos anteriormente, que si la inscripción se hubiera realizado a instancia de tercero, deberá constar, además en el Registro, su nombre, apellidos, domicilio y Documento Nacional de Identidad o equivalente y deberá constar la legitimación del tercero para solicitar la inscripción y, en su caso, la resolución judicial firme, fecha de la misma y órgano judicial que dictara la resolución.

Por su parte, el párrafo tercero contempla el supuesto que la inscripción sea ordenada por resolución judicial. En el citado caso se deberá anotar también en el Registro, los datos que permitan la identificación de la resolución judicial, su fecha y el órgano judicial que la dictara.



Para finalizar se ha de señalar que los datos mencionados anteriormente, según el artículo 57 de la norma de desarrollo, se referirán a las personas que se encuentren en las siguientes situaciones:

- Las personas que voluntariamente hubieran solicitado que les sea prohibido el acceso al juego.
- Las personas que presenten adicción patológica al juego, a solicitud propia o de tercero.
- Las personas declaradas incapaces o pródigas por sentencia judicial firme y, en su caso, las que se vean afectadas por medidas provisionales consistentes en la limitación de acceso a actividades de juego adoptadas en el marco del correspondiente procedimiento de incapacidad o prodigalidad y durante la vigencia de la medida.
- Las personas a las que, por sentencia judicial firme, de modo principal o accesorio, se les hubiera limitado el acceso al juego y, en su caso, las que se vean afectadas por medidas provisionales consistentes en la limitación de acceso a actividades de juego adoptadas en el marco del correspondiente procedimiento y durante la vigencia de la medida.
- Las personas sobre las que recaiga cualquier otra limitación para acceder al juego.

El citado Real Decreto de desarrollo también especifica el procedimiento de inscripción en los artículos 58 y siguientes dependiendo de la persona que inicia el mismo.

2. Políticas de responsabilidad social corporativa

Este panorama normativo se relaciona, además, con otra categoría de actualidad, la

responsabilidad social corporativa, cuyo objetivo es "fortificar el desempeño social y ético de las empresas"⁵.

El Derecho español no ha sido ajeno a la cuestión. De ese modo se puede encontrar en nuestro ordenamiento jurídico múltiples normas sobre esta materia que obvio citar para no extenderme.

En este contexto se debe mencionar la referencia que el artículo 8 de la Ley del juego realiza a las políticas integrales de responsabilidad social corporativa. Concretamente, en el ámbito del juego, objeto de este trabajo, para que su puesta en marcha se aborde como un fenómeno complejo donde se han de combinar acciones preventivas, de sensibilización, intervención y de control, así como de reparación de los efectos negativos producidos.

Las acciones preventivas se dirigirán a la sensibilización, información y difusión de las buenas prácticas del juego, así como de los posibles efectos que una práctica no adecuada del juego puede producir.

Por ello, los operadores de juego deberán elaborar un plan de medidas en relación con la mitigación de los posibles efectos perjudiciales que pueda producir el juego sobre las personas e incorporarán las reglas básicas de política del juego responsable. En particular, prestar la debida atención a los grupos en riesgo, 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 e informar de acuerdo con la naturaleza y medios utilizados en cada juego de la prohibición de participar a los menores de

⁵ Fuentes (2006, p. 3).



edad o a las personas incluidas en el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego.

VI. RÉGIMEN SANCIONADOR

La protección que se dispensa y que hemos analizado sería inútil si, a la vez, no se estableciera un régimen de control y apremio a su cumplimiento. Por ello, en el Título VI se prevé un régimen de infracciones y sanciones en relación con las actividades relacionadas con el juego, así como el procedimiento sancionador,

En relación a la materia que nos ocupa pueden ser cometidas las siguientes:

En virtud del artículo 40 de la Ley del juego, son infracciones graves:

- a. El incumplimiento de los requisitos y condiciones fijados en el título habilitante y, en particular, de los deberes de control para garantizar la seguridad de los juegos.
- b. Permitir el acceso a la actividad de juego a las personas que lo tienen prohibido, entre otros menores, siempre que la entidad explotadora de juegos conozca o deba conocer la concurrencia de tales prohibiciones.

De conformidad con el artículo 41, se constituyen como infracciones leves:

- a. No informar debidamente al público de la prohibición de participar a los menores de edad y a las personas incluidas en el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego.
- b. No informar al público sobre el contenido del título habilitante del operador de juego.

Mientras que las infracciones calificadas como leves serán sancionadas por la Comisión Nacional del Juego con apercibimiento por escrito y multa de hasta cien mil euros, las infracciones calificadas como graves serán sancionadas con multa de cien mil a un millón de euros y suspensión de la actividad en España por un plazo máximo de seis meses, según dicta el artículo 42 de la Ley del juego.

El plazo de prescripción de las mismas, según el artículo 43, es el siguiente: las infracciones muy graves prescribirán a los cuatro años, las graves a los dos años y las leves al año y el mencionado plazo comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido. En los casos de infracción continuada, se computará desde el día en que se realizó la última infracción. Dicho plazo se interrumpirá por la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador; reanudándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado durante más de tres meses por causa no imputable al presunto responsable.

VII. CONCLUSIONES

Una vez concluido el análisis pormenorizado del objeto de estudio, se puede afirmar, en primer lugar, respecto de los aspectos generales que configuran la Ley del juego, que era necesario determinar las competencias estatales, configurar un sistema de acceso al desarrollo de la actividad por los prestadores del servicio, establecer las obligaciones y derechos de los participantes y definir un régimen sancionador que garantizase la efectividad de normas establecidas.



Continuando con los problemas derivados del auge de Internet y de la prestación del juego a través de las nuevas tecnologías, la Ley y el Real Decreto de desarrollo han perdido una estupenda oportunidad de haber concretado las distintas normas que deberían respetar los prestadores de servicios del juego en el ámbito publicitario tradicional, en general, y *online*, de manera particular. No obstante, para solucionar esta cuestión, se ha observado que, en este aspecto, la normativa vigente ha tomado en consideración la potenciación de la autorregulación en la publicidad de este sector particular, al igual que lo hizo el legislador anteriormente en la Ley del comercio electrónico.

La elaboración y utilización de Códigos de conducta constituyen un instrumento válido, ya que permiten adaptar los diversos preceptos de la ley a las características de cada sector y, por tanto, garantizan una mayor y más eficiente protección de los ciudadanos en el ámbito de aplicación al cual van dirigidos.

Respecto a otros aspectos más controvertidos, como la creación del Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego, no se puede negar la evidencia de la existencia de riesgos para los datos de carácter personal que el mismo contendrá, especialmente aquellos referidos a las posibles adicciones que padezcan los allí inscritos. No obstante, estos derechos estarían suficientemente protegidos en el ordenamiento jurídico, siempre y cuando la normativa actual de protección de datos se aplique con carácter específico a este Registro, sin exclusión alguna, cuestión que se duda que ocurre, tras la promulgación del Real Decreto

de desarrollo, que, aunque no ha hecho ninguna referencia a la LOPD, señala de manera expresa el no necesario otorgamiento del consentimiento.

Consecuentemente, observando la situación actual, la Ley del juego, aunque tiene una finalidad de protección suficiente para los menores, incapacitados y personas que desean voluntariamente que se les impida el mismo, ha quedado patente, la necesidad de analizar en conjunto nuestro derecho interno en todos aquellos aspectos que la normativa no desarrolla, pero que puede encontrar la solución a las lagunas presentes en la analizada normativa. Desde mi punto de vista, la más importante, la falta de concreción tanto de las medidas preventivas y de sensibilización, así como de los requisitos técnicos específicos para garantizar que se impida a los menores e incapacitados y a las personas que, bien por voluntad propia, bien por resolución judicial, lo tuvieran prohibido, el acceso a los juegos desarrollados a través de medios telemáticos e interactivos.

Por todo ello, no cabe sino finalizar señalando que, para que el objetivo de la ley 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, sea real y adecuada, es necesario que efectivamente se redacten las normas de desarrollo necesarias para ello, puesto que, en caso contrario, y hasta que ello no se lleve a cabo, estamos sólo al inicio de un gran camino para lograrlo.



VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Fuentes Ganzo, E. (2006). La responsabilidad social corporativa. Su dimensión normativa: implicaciones para las empresas españolas. *Pecunia*, núm. 3.

Leñena Mendizábal, E. e Irákulis Arregi, N. (2005). «La publicidad contraria al orden institucional y los derechos de la personalidad», en sentencias de TSJ y AP y otros Tribunales num.20/2004. Pamplona: Thomson Aranzadi S.A.

Montés Penadés, V.L.; López López, A. y Roca Trias, E. (2001). *Derecho civil. Parte General*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

Tato Plaza, A. (2001). Autorregulación publicitaria y códigos de conducta sobre publicidad en Internet. En Gómez Segade, *Comercio electrónico en internet*, Madrid: Marcial Pons.