

En virtud de las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social de Aragón por Ley 9/90, de 9 de noviembre y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento interno de funcionamiento, el Pleno del Consejo Económico y Social de Aragón acuerda, en su sesión de 15 de octubre de 1998 emitir el siguiente

DICTAMEN

1. ANTECEDENTES

Con fecha 26 de junio de 1998 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Aragón un escrito remitido por la Diputación General de Aragón por el que se solicitaba que este Consejo emitiera un Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley del Juego. Con esa misma fecha se procedió a convocar la Comisión Permanente del CES de Aragón al objeto de constituir la correspondiente Comisión de Trabajo e iniciar el procedimiento de elaboración de informes y dictámenes, regulado en su reglamento de 4 de junio de 1998.

En 1994 la distribución competencial entre la Administración Central y Autonómica en materia de juegos y apuestas experimentó un cambio notable. Ese año la Comunidad Autónoma asumió con carácter exclusivo competencias que anteriormente correspondían a la Administración Central.

La Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la Autonomía por la vía del Artº 143 de la Constitución Española, abrió una fase de modificación de los Estatutos de Autonomía y una posterior negociación con la Administración del Estado con el fin de conseguir la asunción efectiva de las nuevas competencias, entre éstas las referidas a juegos de azar. Hasta ese momento solamente las Comunidades Autónomas de Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia, Navarra, Comunidad Valenciana y País Vasco disponían de competencias exclusivas en esta materia.

Posteriormente, las leyes orgánicas 6/1994 y 5/1996 modificaron el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón estableciendo la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de Casinos, Juegos y Apuestas con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas, lo que implica la atribución de potestad legislativa y la de desarrollo reglamentario.

Tras un proceso de negociación con la Administración Central se promulgó el Real Decreto 1055/1994, de 20 de mayo, por el que se traspasaron las funciones y servicios en las materias señaladas de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón, estableciendo en el mismo la correspondiente dotación de medios humanos y materiales.

A excepción hecha del Decreto del Gobierno de Aragón 183/1994, de 31 de agosto, por el que se regulan las modalidades del Bingo Acumulado y Bingo Interconexionado del juego del Bingo y su Orden de desarrollo de 13 de junio de 1995, el texto que ahora se analiza constituye la primera manifestación del ejercicio de la competencia asumida y el marco jurídico en el que deben desenvolverse en la Comunidad Autónoma las diversas modalidades del juego y apuestas.

No son sólo las Administraciones Públicas las que gestionan el juego en nuestro país. Existen también instituciones sin fines de lucro que disponen de autorización específica y empresas privadas con autorización administrativa para la gestión de diversas modalidades de juego. Como pauta general, las Administraciones y entidades autorizadas suelen gestionar juegos cuyo resultado se difiere en el tiempo, limitándose el jugador a adquirir una participación. Por el contrario, las empresas privadas autorizadas suelen gestionar juegos cuyo resultado se conoce de forma instantánea y requieren una participación más activa del jugador.

El juego moviliza un cuantioso volumen de recursos económicos tanto en España como en Aragón. La memoria de la Comisión Nacional de Juego del Ministerio del Interior para 1997 recoge, para cada una de las modalidades, el importe de las cantidades jugadas en el juego privado (Casinos, Salas de Bingo y máquinas automáticas "B"), en los juegos públicos gestionados por el Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado (Lotería Nacional, Primitiva, Bono-Loto y Quinielas) y el cupón pro-ciegos gestionado por la ONCE.

En 1997, según los datos de la citada memoria, en España la cantidad de dinero dedicada al juego ascendió a un total de 3,4 billones de pesetas y en Aragón a 109.904 millones, lo que representa 3,23% del total nacional (72.110 millones en juegos privados, 30.978 en juegos públicos y 6.816 millones en la ONCE). En nuestra Comunidad Autónoma es significativo que el 65% del total del dinero jugado se destina a modalidades de juego privados, mientras que a nivel nacional es del 60%. En el último año los aragoneses han jugado, en máquinas recreativas del tipo "B", es decir aquellas que cuentan con premio programado (41.000 millones), Salas de Bingo (28.000 millones) y Lotería Nacional (20.699 millones), el 82 % de la cuantía total. El resto de tipos de juego se sitúan a bastante distancia de estos tres mayoritarios.

IMPORTE DE CANTIDADES JUGADAS EN ARAGÓN Y ESPAÑA. (en millones de pesetas)

	Juegos Privados				Juegos Públicos Gestionados por el ONLAE ¹					ONCE	Total Absoluto
	Casinos	Bingos	Maq. "B"	Total	Lotería Nacional	Lotería Primitiva	Bono-Loto	Quinielas	Total		
Aragón	2.465	28.001	41.644	72.110	20.699	6.623	1.483	2.173	30.978	6.816	109.904
España	183.883	610.968	1.249.966	2.044.817	584.488	255.998	54.303	83.084	980.873	375.360	3.401.050
% de Aragón	1,34	4,58	3,33	3,53	3,54	2,59	2,73	2,62	3,16	1,82	3,23

Fuente: Comisión Nacional del Juego (Ministerio del Interior) 1997

1*Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado

Respecto al año anterior, en 1997 han aumentado las cuantías económicas dedicadas al juego en Aragón (7,68%), siendo superior el incremento al que se ha producido en España (5,95%). Por modalidades, destaca el avance de la Bono-Loto y las Quinielas y, sobre todo, el aumento del dinero jugado en las Salas de Bingo, porque se diferencia de la trayectoria seguida a nivel nacional. En tanto que en España se reduce la importancia de las Salas de Bingo, en nuestra Comunidad Autónoma se incrementa de forma apreciable. Lo contrario ocurre en los Casinos, donde las dificultades por las que atraviesa el Casino de Zaragoza, S.A., único en nuestro territorio, hace que se haya producido un descenso de las cantidades jugadas.

VARIACIONES RELATIVAS DEL GASTO EFECTUADO EN JUEGO EN ARAGÓN Y ESPAÑA (Variación sobre 1996)

	Juegos Privados				Juegos Públicos Gestionados por el ONLAE*1					ONCE	Total Absoluto
	Casinos	Bingos	Maq. "B"	Total	Lotería Nacional	Lotería Primitiva	Bono-Loto	Quinielas	Total		
Aragón	-2,00	16,15	4,94	8,75	5,09	12,83	17,72	19,58	8,15	-4,11	7,68
España	16,10	-0,26	9,52	6,93	4,26	10,76	16,64	17,98	7,60	-2,77	5,95

Fuente: Comisión Nacional del Juego (Ministerio del Interior) 1997

1*Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado

El comportamiento de la sociedad aragonesa ante el juego presenta algunas diferencias en su comparación con la sociedad española. Mientras en los distintos tipos de loterías y en máquinas de tipo "B" se dedican similares cantidades jugadas por habitante, en Quinielas, cupón de la ONCE y Casinos es considerablemente inferior las cuantías económicas destinadas por los aragoneses (destaca el poco éxito de las quinielas). Por el contrario, en nuestra Comunidad Autónoma las Salas de Bingo cuentan con mayor aceptación que a nivel nacional.

VALOR MEDIO DE LAS CANTIDADES JUGADAS POR HABITANTE (en pesetas)

	Juegos Privados				Juegos Públicos Gestionados por el ONLAE*1					ONCE	Total Absoluto
	Casinos	Bingos	Maq. "B"	Total	Lotería Nacional	Lotería Primitiva	Bono-Loto	Quinielas	Total		
Aragón	2.019	22.932	34.106	59.057	17.168	5.493	1.230	1.802	25.693	5.582	90.332
España	4.663	15.487	31.697	51.847	14.520	6.328	1.342	12.053	24.243	9.518	85.608

Fuente: Comisión Nacional del Juego (Ministerio del Interior) 1997

1*Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado

Cuando el juego deja de ser una actividad recreativa y de entretenimiento y pasa a ser una cuestión patológica, entonces adquiere, más allá de la problemática individual, una dimensión claramente social. En nuestra sociedad las ludopatías, que constituyen una dependencia del juego que modifica y altera la voluntad y sentido de sí mismos en las personas que la padecen, tienen consecuencias directas en la familia, en el ámbito laboral y de relaciones sociales.

La progresiva aparición de loterías y sorteos, ampliamente difundidos por los medios de comunicación y televisivos, ha traído consigo el fomento del pensamiento mágico, la ilusión y la quimera. Es necesario, por tanto, que desde los poderes públicos se estimule la protección de este tipo de situaciones, que prevengan futuros casos de ludopatías, y de manera muy especial de los colectivos más vulnerables: los jóvenes.

2. CONTENIDO

El anteproyecto de Ley consta de un Preámbulo, siete Títulos, que contienen cincuenta y cinco artículos, dos Disposiciones Adicionales, cuatro Transitorias, una Derogatoria y dos Finales.

En el Preámbulo del anteproyecto de Ley se recogen los antecedentes normativos estatales y autonómicos, una vez que el Real Decreto 1055/1994, de 20 de mayo, hizo efectivo el traspaso de las funciones y servicios en materia de Casinos, Juegos y Apuestas a la Comunidad Autónoma de Aragón, a excepción de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas. Se justifica el rango de ley de esta norma por afectar al derecho de libertad de empresa, establecer un régimen sancionador y crear un tributo autonómico. Finalmente se explica el contenido de la regulación que se realiza.

El Título I establece los principios básicos en materia de juego, tales como: su ámbito de aplicación, exclusiones, los juegos y apuestas autorizados en el catálogo de juegos y apuestas de la Comunidad Autónoma y los requisitos de material utilizable para la práctica de aquéllos. También se regulan las autorizaciones administrativas exigidas para la organización, explotación y práctica de los juegos y apuestas y la distribución de competencias.

En el Título II se recogen las distintas modalidades de juego y apuestas autorizados, sus requisitos y los establecimientos y locales donde pueden practicarse. Se describen las diferentes máquinas de juego y se definen los juegos de loterías, boletos, apuestas y las rifas, tómbolas y combinaciones aleatorias.

El Título III fija los requisitos comunes y específicos de las empresas titulares de autorizaciones para juegos y apuestas, así como los de los demás elementos personales que intervienen en esta actividad.

En el Título IV se regulan las funciones de inspección y control de las actividades relacionadas con el juego y apuestas, que se atribuyen al Departamento de Economía, Hacienda y Fomento regulándose la colaboración, mediante Convenio, de los agentes de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

El Título V establece un régimen sancionador propio con tipificación de las infracciones administrativas y las correspondientes sanciones, de acuerdo a los principios básicos del Derecho Administrativo-Sancionador.

En el Título VI se especifican los órganos competentes en la actividad del juego, con la constitución de un órgano colegiado con funciones consultivas, deliberantes y de asesoramiento, como es el Consejo del Juego de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Finalmente el Título VII crea y regula una Tasa por Prestación de Servicios administrativos y técnicos en materia de juego, de acuerdo con la Ley 8/84, de 27 de diciembre, reguladora de las Tasas de la Comunidad Autónoma de Aragón.

El anteproyecto de Ley finaliza con las Disposiciones Adicionales, Transitorias y Derogatorias de las que cabe destacar la posibilidad de que mediante Decreto del Gobierno de Aragón se reserve a la Administración de la Comunidad Autónoma, Organismo o Empresa Pública dependiente de la misma, la organización o explotación económica en exclusiva en el territorio de Aragón, de alguno de los juegos comprendidos en la Ley (D.A. 2ª), la vigencia de las autorizaciones temporales concedidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley durante el plazo que en ellas se hubiera fijado (D.T. 1ª), la inaplicación a los mayores de 16 años de la prohibición contenida en el artículo 7.3 en lo relativo al uso de máquinas recreativas tipo “B” en tanto no se modifique el artículo 60.1 del vigente Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, o se dicten por el Gobierno las oportunas disposiciones reglamentarias (D.T. 2ª) y la no retroactividad del régimen de infracciones y sanciones salvo cuando la aplicación de la Ley resulte más favorable para el sujeto infractor (D.T. 3ª).

3.- OBSERVACIONES DE CARÁCTER GENERAL

De los datos económicos y sociales que se acaban de apuntar se extrae como consecuencia la necesidad de contar con un marco normativo de ámbito autonómico que, recogiendo la experiencia de la legislación del Estado, trate de dar respuesta a los nuevos planteamientos que se han producido en la realidad social, en donde el juego se configura como una actividad cada vez más consolidada y al mismo tiempo más compleja.

Valora así el Consejo Económico y Social de Aragón muy positivamente el texto sometido a dictamen en cuanto la aprobación del mismo es temporalmente inaplazable y su contenido lo suficientemente amplio como para lograr la seguridad jurídica en el flujo de relaciones establecido entre el ciudadano que arriesga su dinero a la espera de obtener un incremento del mismo y los organizadores de las actividades reguladas.

Más de cuatro años han transcurrido ya desde que nuestra Comunidad Autónoma asumiera las competencias exclusivas en materia de juego, es imprescindible contar pues con el adecuado marco legal en un área de la actividad económica en la que la regulación reglamentaria ha sido la única existente hasta la fecha.

Como aspectos valorados de forma positiva destacan, junto a su plural contenido, la regulación exhaustiva del régimen sancionador, la creación de un órgano de participación inexistente en la actualidad cual es el “Consejo del Juego de la Comunidad Autónoma de Aragón”, y la inclusión dentro del texto legal de la regulación de la nueva tasa

administrativa en materia de juego, lo que resta opacidad a la misma frente a la posibilidad de integrarla en la actual Ley de Tasas.

Criticable es sin embargo la escasa incorporación de aspectos sociales y patológicos del juego. Paliar las consecuencias sociales del abuso del juego en la familia y en la sociedad y proteger al máximo los derechos de los menores de edad y de las personas que por una u otra razón tengan disminuidas sus facultades volitivas debe ser objetivo irrenunciable de una regulación tan ambiciosa como la planteada.

Consecuentemente con todo lo anterior, se proponen agrupadas por materias, las siguientes observaciones y modificaciones al Anteproyecto de Ley del Juego en Aragón.

4.- OBSERVACIONES DE CARÁCTER ESPECÍFICO.

Referidas al Preámbulo.

Este Consejo estima que deberían destacarse entre las finalidades de la Ley la eliminación de los juegos clandestinos con sus consiguientes repercusiones sociales y fiscales, así como la necesidad de regular el sector como una parte integrante de la oferta turística y de ocio de la Comunidad Autónoma.

Referidas al Título I. Disposiciones Generales.

Capítulo I

Artº 3.b)

Determina este artículo el ámbito objetivo de aplicación de la Ley, incluyendo en el apartado b) a las empresas dedicadas a la fabricación, distribución y comercialización de materiales de juego. Se propone concretar la expresión “materiales de juego” añadiendo el término “de azar”, a fin de no incluir en el ámbito de aplicación a las empresas fabricantes de naipes, juegos de mesa, etc. cuya actividad no precisa dicha inclusión.

Artº 4.c)

En este apartado se excluyen inicialmente de la aplicación de la Ley determinados juegos en cuanto que, dado su carácter social o familiar, sus prescripciones de protección y punitivas no les son aplicables. Dicha exclusión desaparece si en dichos juegos se superan las circunstancias y límites cuantitativos señalados en el artículo 38.h) del texto. Precepto este último que está incluido dentro de las infracciones graves que nada tienen que ver con los juegos a que se refiere el artículo.

Sería deseable que fuera en sede de este artículo 4 en donde se señalaran expresamente, en aras de la claridad, las circunstancias y límites cuantitativos a partir de los cuales los juegos devienen en prohibidos, sin que ello suponga la desaparición de la tipificación de la infracción en el artículo 38.h, al no ser adecuado que ésta se produzca por referencia a otro artículo.

Artº 7

Se contienen en este artículo una serie de prohibiciones; respecto de la contenida en el **apartado 1** se añade a la prohibición en sentido estricto una regla punitiva: el comiso de los elementos utilizados en los juegos declarados prohibidos. Tal regla punitiva vuelve a figurar en el artículo 44.4.e) como sanción administrativa accesoria en los casos de infracciones calificadas como muy graves y graves, entre las primeras figura en el apartado a) del artículo 37 “la organización, práctica, celebración, gestión y explotación de juegos y apuestas que, conforme al artículo 7, tengan la consideración de prohibidos ...”. En consecuencia se propone la supresión en este apartado de cualquier referencia al régimen de sanciones.

En la línea de protección de los derechos de los menores de edad y de las personas que tengan reducidas sus facultades volitivas manifestada en las consideraciones de carácter general, se propone dar nueva redacción al **apartado 3** de este artículo en el sentido siguiente:

Por un lado señalando de forma terminante, esto es, sin hacer uso de remisiones a otros preceptos, los colectivos a los que se prohíbe por una u otra razón la práctica de juegos de azar, separando dicha prohibición de la de ser titular de autorizaciones o participar en el capital social de entidades autorizadas, prohibición ésta última cuya finalidad es evidentemente diferente de la establecida para los menores de edad, incapaces y pródigos, en tanto no sean rehabilitados, personas que presenten síntomas de enajenación mental o cualquier otra circunstancia que limite las capacidades volitivas.

Por otra parte, incluyendo en un apartado independiente la previsión de que en ningún caso podrán estar ubicados locales de juego en la zona de influencia que reglamentariamente se determine por razón de la existencia de centros de enseñanza, excepto los salones recreativos con máquinas exclusivamente del tipo A .

Capítulo II

Artº 8.4

Se regula en este apartado la vigencia temporal de las autorizaciones de establecimientos para la práctica de juegos y apuestas y la posibilidad de prórroga de las mismas “en el supuesto de que cumplan los requisitos exigidos en el momento de solicitar tal renovación”. No se alcanza a comprender el significado de tal condición, si los requisitos que se cumplen son los exigidos en ese momento las autorizaciones no “pueden ser renovadas” sino que deben serlo, y en este caso la previsión deviene en innecesaria.

Si por el contrario se ha querido expresar que pueden ser renovadas si siguen cumpliendo los requisitos exigidos en el momento de su autorización, tal afirmación hay que matizarla limitándola sólo a dispensar aquellas adaptaciones de los establecimientos que se consideran técnicamente imposibles, por ejemplo la ampliación de la superficie del local.

Se recomienda por tanto una mejora en la redacción de este apartado.

Capítulo III

Artº 10

El **apartado 4** de este artículo determina los criterios que deben inspirar la ordenación de la actividad del juego por el Gobierno de Aragón, resultando incoherente con la redacción general del apartado la expresión inicial del **subapartado c)**. Se propone sustituirla por “Considerar” e incorporar como criterios en esta mención los de fomento de la actividad turística y de creación de empleo.

En cuanto al **apartado 5.a)** la extensión superficial del término municipal no tiene relevancia para la regulación del juego y sí, en cambio, puede influir además de la población residente la atraída por la actividad turística. En nuestra Comunidad Autónoma esto es especialmente apreciable en las áreas turísticas de montaña.

La redacción del **subapartado c)** del **apartado 5** debería especificar con más detalle a qué zonas o lugares se refiere. El Consejo entiende que podría serlo a zonas o lugares del patrimonio histórico-artístico o de marcado carácter religioso.

En aras de la libre economía de mercado se sugiere la inclusión de un cuarto criterio que constituiría el **apartado d)**: “Impedir actividades monopolísticas y oligopolísticas”.

Artº 12.3.e)

Entre las competencias atribuidas al Consejero de Economía, Hacienda y Fomento señala este subapartado como cuestiones a recoger en las disposiciones reglamentarias de los juegos y apuestas las autorizaciones para su traslado y para la apertura de sucursales o nuevas dependencias. Estas denominadas “sucursales o nuevas dependencias” deben tener a todos los efectos el trato general de un nuevo establecimiento o local para la práctica del juego, por lo que el apartado debería finalizar con la expresión “su traslado”.

Referidas al Título II: “De las distintas modalidades de juegos y apuestas, sus requisitos y los establecimientos y locales donde se practican”.

Capítulo I

Artº 14.2.b)

Se propone sustituir la expresión “Salas de Bingo” por la más amplia de “Locales de Juego con Bingo”. Dicha propuesta se hace extensiva en idénticos términos a los **artículos 16, 27 y 53.2.2.** y se fundamenta en las propias actividades que actualmente desarrollan las Salas de Bingo (Salón de Bingo con máquinas B, Cafetería-Restaurante y Bingo) y en la conveniencia de que la Ley permita la incorporación de nuevos juegos a desarrollar en estas Salas.

Artº 15

Entiende el Consejo que los Casinos son lugares destinados a una oferta turística y de ocio de alta calidad, donde por ello se deberían establecer unos mínimos obligatorios de actividades del juego. En la normativa en vigor se exige el funcionamiento de los juegos de Ruleta Francesa, Ruleta Americana y “Black Jack” durante todo el horario de apertura del Casino. La actual redacción del apartado 1 permitiría desvirtuar el contenido de los Casinos a, por ejemplo, simples Salones de máquinas de tipo C, con las consiguientes repercusiones sobre la imagen turística y la creación de empleo.

En el **apartado 1.b.** se señala la posibilidad de la práctica en los Casinos de Juego de los juegos autorizados para Salas de Bingo previa autorización específica. La no limitación legal del número máximo de Casinos en nuestro ámbito territorial, ni la fijación de una ratio por número de habitantes aconseja en aras de evitar una competencia desleal entre Casinos y las actuales Salas de Bingo la supresión de tal posibilidad.

En el **apartado 2**, y por las razones expuestas para la modificación del apartado 1, deberían ser obligatorios los servicios citados, todo ello sin perjuicio de la realización de otras actividades empresariales que también deberían ser obligatorias si han servido para obtener la autorización de explotación en detrimento de otras solicitudes.

En el **apartado 6** convendría concretar la Ley sustituyendo la referencia a “las demás que se consideren oportunas” por criterios concretos como el volumen de empleo creado y la contribución a la oferta turística y de ocio de la Comunidad Autónoma.

Se propone modificar el contenido del **apartado 7** en términos similares a los señalados para las Salas de Bingo, esto es, suprimiendo el término “mínimo”, y fijando el alcance de las renovaciones en “iguales períodos”. Por otra parte el plazo de 8 años señalado para las autorizaciones definitivas se considera insuficiente dada la alta inversión requerida para la apertura de un Casino, en consecuencia se propone su ampliación a 10 años.

Artº 16

Se sugiere añadir a la frase “mediante cartones oficialmente homologados” del **apartado 1** la expresión “incluso los informáticos”, considerando que la evolución del juego del bingo apoyado en las nuevas técnicas informáticas posibilitará la utilización de dichos cartones informáticos en un plazo próximo. Por otra parte, la expresión “previo control identificativo” resulta insuficiente, por lo que debe incluirse la exigencia de un control de admisión de usuarios.

Respecto del **apartado 2** la situación actual de las Salas de Bingo aconseja incluir una mención a la posibilidad de que las mismas oferten y presten al público, entre otros, los servicios de bar-restaurant y la realización de otras actividades de juegos o empresariales debidamente autorizadas.

Por otra parte, el plazo de cinco años señalado en el **apartado 3** para la vigencia y ulterior renovación de las autorizaciones para la explotación de Salas de Bingo se considera insuficiente dadas las altas inversiones requeridas tanto en la apertura como en la permanente renovación de dichas salas, en consecuencia se propone su ampliación a 10 años.

Artº 17

En el **apartado 1** se propone suprimir el término “específicamente”.

Por otra parte debería incluirse la exigencia de un control de admisión de usuarios en la zona destinada a máquinas tipo B.

Por la circunstancia anteriormente expresada se sugiere la ampliación del plazo señalado en el **apartado 2** a diez años y la sustitución de la incorrecta mención a las salas recreativas por la de salones de juego.

A efectos de evitar reiteraciones innecesarias se propone trasladar el contenido del **apartado 3** al artículo 18, al englobarse en el mismo tanto los Salones de Juego como los Salones Recreativos.

Artº 18

Tal y como se acaba de señalar sustituir el actual **apartado 2** por la redacción del apartado 3 del artículo anterior suprimiendo la mención a la regulación reglamentaria de las condiciones a reunir por los titulares de autorizaciones para la explotación de Salones de Juego, ya que dichas condiciones aparecen recogidas en el artículo 28 del Anteproyecto.

Capítulo II

Artº 19

Aun cuando es probable que la farragosa definición de las máquinas de juego, recreativas y de azar obedezca a un simple error tipográfico se sugiere revisar la actual redacción del **apartado 1**, añadiendo además el término “informáticos” al no ser éste equivalente a “electrónicos”.

En las máquinas de tipo B se debería establecer la posibilidad de una especial regulación para aquéllas instaladas en locales con control de admisión de usuarios, para justificar la diferencia con aquéllos otros establecimientos con este tipo de máquinas que no poseen dicho control de admisión.

En iguales términos se propone mejorar la redacción del **apartado 3** incluyendo la expresión “y las máquinas” entre mecánica y de competición o puro deporte.

Referidas al Título III. De las empresas titulares de autorización para juegos y apuestas.

Capítulo I

Artº 25

Este artículo regula el régimen de las fianzas que deben constituir las empresas organizadoras y explotadoras de juegos y apuestas para garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Ley.

El **apartado 1** podría mejorarse en su redacción, al no ser aplicable el término “aval” a las entidades de seguro. Por otra parte en la actualidad son perfectamente admisibles las garantías constituidas por las Sociedades de Garantía Recíproca y los valores públicos o valores privados avalados por una Administración Pública, por lo que la redacción podría ser la siguiente: “... fianzas en metálico, en valores públicos o privados avalados por una Administración Pública, o mediante aval prestado por Banco, Cajas de Ahorro, Cooperativas de Crédito y Sociedades de Garantía Recíproca o por contrato de seguro de caución con entidad aseguradora ...”.

El CES de Aragón entiende que debería quedar más claro que la fianza debe estar afecta, en primer lugar, al pago de los premios, en segundo lugar al pago de los tributos específicos sobre el juego y sanciones, y en tercer lugar también al de los salarios en el caso de que la empresa hubiera tenido necesidad de emplear las cantidades previstas para ellos en el pago de los premios. Asimismo, se debería autorizar a que reglamentariamente se regule el plazo de reposición de la fianza.

Capítulo II

Artº 27

La exigencia señalada en los **apartados 1.b.) y 3** respecto al capital mínimo de 15 millones exigible tanto a las Sociedades Anónimas explotadoras de Salas de Bingo como a las empresas de servicio explotadoras no es coherente con la Ley de Sociedades Anónimas que sitúa dicho capital social mínimo en diez millones, sin que la diferencia exigida establezca un parámetro amplio de garantías económicas. En consecuencia se propone rebajar esta exigencia a la cifra de diez millones.

En relación con el **apartado 2** se recomienda la supresión del término “preferentes” que después se concreta en “el carácter benéfico social de la entidad y demás fines culturales o filantrópicos del solicitante”, al suponer una cualificación de los requisitos para poder acceder a la titularidad de una Sala de Bingo y rebajar, en cierta medida, la aptitud de quienes no cumplan tales “requisitos preferentes”.

Artº 28

Se propone incluir en este precepto una referencia a que los Casinos de Juego y las Salas de Bingo tendrán en todo caso la condición de empresas operadoras respecto de las máquinas instaladas en sus respectivos locales.

Capítulo III

Artº 29

Determina este artículo, en su **apartado 1**, los requisitos a cumplir por las personas que realicen su actividad laboral o profesional en empresas dedicadas a la gestión o explotación del juego y apuestas estableciendo -entre otros- el de contar con “la oportuna autorización administrativa, en su caso”.

Por su parte, el **apartado 2** obliga a los empresarios individuales y al personal empleado que directamente se dediquen a la actividad del juego y apuestas “a hallarse en posesión, en su caso, del correspondiente documento profesional”.

Este Organismo propone refundir ambas exigencias en una sola, la de contar con la oportuna autorización inicial, ya que la expresión “documento profesional” no parece adecuada considerando que el Decreto 1396/1995, de 4 de agosto, regulador del sistema general de reconocimiento de formaciones profesionales de los Estados miembros de la Unión Europea, no contempla la existencia de un documento de tal naturaleza acreditativo de las actividades relacionadas con el juego.

Para obtener esta autorización inicial los requisitos exigibles serían:

- Carecer de antecedentes penales por alguna de las circunstancias previstas en el artículo 9. En este sentido se recomienda concretar la forma de acreditar tal circunstancia, considerando válido a estos efectos tanto el certificado negativo de antecedentes penales como otro documento análogo de otro Estado, ya que dicho certificado no existe en todos los países de la Unión Europea, lo cual dado el derecho consagrado a la movilidad de los trabajadores imposibilita su exigencia generalizada.

- No haber sido sancionados administrativamente, mediante resolución firme, en los dos últimos años inmediatamente anteriores a la autorización, por alguna de las infracciones tipificadas como muy graves en la presente Ley, ni por infracciones tributarias graves referentes a la fiscalidad del juego.

En consecuencia con lo expuesto se propone suprimir el contenido del **apartado 2**.

Artº 31

Varias son las recomendaciones que procede realizar respecto del contenido de este artículo.

Así, respecto del **apartado 1**, vuelve a repetirse una regla de prohibición que ya se establece con carácter general en el artículo 7, si los menores de edad, y los que no se encuentren en pleno uso de su capacidad de obrar tienen prohibida la práctica de juegos de azar no resulta procedente su inclusión en un artículo que lleva como rúbrica la de “Usuarios”.

Deben distinguirse claramente los supuestos que constituyen causa de prohibición de los que circunstancialmente restringen la capacidad de ser usuario, entendiendo que en este último caso se encontrarían las personas que presenten síntomas de embriaguez, intoxicación por drogas y las que perturben el orden o el normal desarrollo de los juegos.

Entiende igualmente el CES de Aragón que el supuesto de personas que sean portadoras de armas u objetos que puedan ser utilizados como tales, debería incluirse dentro del artículo 7 como prohibición de acceso a la sala donde se desarrolla el juego y que la excepción aplicada a los miembros de las Fuerzas de Seguridad y asimilados debe restringirse a los que se encuentran en cumplimiento de sus funciones.

En cuanto al **apartado 3.c)** el Consejo considera que podría estudiarse la posibilidad de incluir, como ya se ha hecho en otras legislaciones autonómicas, la posibilidad de que en supuestos de ludopatías los familiares con dependencia económica directa del jugador puedan solicitar sin su consentimiento su inclusión en el registro de prohibidos.

Referidas al Título IV: De la inspección y control.

Artº 33

Entre las funciones atribuidas a los funcionarios integrados en la Inspección del juego y apuestas se señala en el apartado d) la de proceder al precinto y comiso de los elementos irregularmente utilizados en la práctica del juego y, en su caso, a la clausura provisional de los locales.

A juicio de este Organismo, en el supuesto de clausura provisional de los locales, el otorgamiento de una potestad tan amplia sin que se cumplan como mínimo las diligencias de comprobaciones previas por el instructor-administrativo designado al efecto coloca a los administrados afectados en una situación de clara indefensión, por lo que en este supuesto debería garantizarse que, en cualquier caso, se dé a los interesados el oportuno trámite de audiencia y se verifiquen las comprobaciones oportunas antes de proceder al mismo.

Referidas al Título V : Del Régimen Sancionador.

Capítulo I

Artº 36

El **apartado 1** de este artículo señala que son infracciones administrativas en materia de juego, las acciones y omisiones tipificadas y sancionadas en esta Ley y en la normativa estatal propia de las distintas clases de juegos y apuestas.

Si es evidente que la Comunidad Autónoma está actuando en este ámbito dentro de competencias exclusivas y además se han regulado en los siguientes artículos con vocación de exhaustividad todos los hechos que se configuran como infracciones, debería suprimirse cualquier mención a la normativa estatal, esta circunstancia ya fue puesta de manifiesto con

claridad en el informe de la Comisión Jurídica Asesora, señalándose además en éste los posibles problemas interpretativos derivados de la redacción actual.

En este mismo apartado se propone la eliminación de su última frase: “Dichas infracciones serán sancionadas incluso si se derivan de simple negligencia”. Y ello porque al estar perfectamente tipificadas las infracciones en la Ley habrá que estar al contenido de los preceptos reguladores para establecer el grado de responsabilidad aplicable.

Artº 37

El **apartado d)** configura como infracción muy grave la participación en el juego como jugadores, de las personas inhabilitadas para ello a que se refiere el artículo 31.2 de esta Ley, tanto si dicha participación se efectúa directamente o mediante persona interpuesta. Se propone incluir en el supuesto de hecho el permitir el acceso a las personas incluidas en el Registro de Prohibidos y suprimir la mención a la persona interpuesta al ser ésta una circunstancia de imposible prueba en la práctica.

El contenido del **apartado g)** habría que matizarlo en el caso de los Casinos, ya que la práctica de éstos de conceder crédito a los jugadores, cuando aquéllos son poseedores de fortunas que garantizan sobradamente su concesión, no es asimilable a la sancionable acción de llevar al jugador más allá de sus posibilidades económicas.

Las acciones incluidas en el **apartado l)** como merecedoras del calificativo de infracción muy grave: resistencia, obstrucción o negativa, no son equiparables. Se propone dejar en esta sede únicamente la negativa a la actuación inspectora y de control y llevar al artículo de las infracciones graves la resistencia u obstrucción.

Artº 38.i)

Se propone la supresión de este apartado al concurrir una alta dosis de subjetividad en la apreciación de la comisión de la infracción señalada sin que, por otra parte, se justifique su carácter de “grave”.

Artº 41

Los plazos señalados en el **apartado 1** de prescripción de las infracciones se consideran a todas luces excesivos proponiendo su reducción en los términos siguientes: “Las infracciones leves prescribirán a los seis meses, las graves al año y las muy graves a los dos años”.

Capítulo II

Artº 44

El contenido del **apartado 4.e)** debería separarse del resto de las sanciones administrativas accesorias, al ser un supuesto -el decomiso, destrucción o inutilización de los elementos de juego- de aplicación subsidiaria lógica en el caso de que se hallen estos elementos de juego ilegales.

En cuanto al resto de los apartados, dadas sus implicaciones sobre la viabilidad de la empresa, el derecho al trabajo y las responsabilidades de la Administración que podrían originarse, las sanciones accesorias en ellos contenidas se deberían reservar para las infracciones muy graves e incluso sólo para algunas de ellas. Así, por ejemplo, no parece lógico que el consentir el juego a una persona no autorizada una sola vez pueda llevar al cierre del local.

Artº 44.5

En línea con lo señalado respecto de la redacción del artículo 33.d) la prohibición de las instalaciones y el cese de las actividades de juego o apuestas requerirán, como mínimo, la concesión del oportuno trámite de audiencia a los interesados y demás comprobaciones oportunas.

Artº 47.1

Regula este apartado el procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora en los supuestos de faltas muy graves o graves proponiéndose las siguientes modificaciones:

En el **subapartado b)** debe señalarse expresamente que el expediente debe ponerse de manifiesto al instructor y a los interesados por un plazo no inferior a 15 días para la aportación de alegaciones, documentos e informes y para la proposición, en su caso, de las pruebas oportunas.

En el **subapartado e)** la expresión “la resolución correspondiente” debe sustituirse por “la propuesta de resolución correspondiente”, modificaciones ambas coherentes con las garantías mínimas del procedimiento sancionador señaladas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Referida al Título VI: “El Consejo del Juego de la Comunidad Autónoma de Aragón”.

Artº 48

Se propone la inclusión de “las organizaciones empresariales y sindicales” en el apartado 2 junto con las Administraciones con competencias conexas en el sector del juego y apuestas.

Referidas al Título VII: “De la Tasa por prestación de Servicios Administrativos y Técnicos en materia de juego”.

Artº 53

Tarifa 4.3

Este Organismo es consciente de que para la fijación del importe de esta tasa por inscripción o desinscripción en el Registro de Prohibidos se ha tenido en cuenta el coste de

la prestación de los servicios administrativos, y que éste puede ser idéntico tanto para el acto de inscripción como para el de desinscripción.

Ello no obstante, en aras de la necesaria protección a las personas que presentan problemas de ludopatía se propone diferenciar la cuantía de la tasa, manteniendo el importe de 3.000.-pta. para la desinscripción y reduciendo a 500.-pta. la tarifa para la inscripción.

Referidas a las Disposiciones Transitorias.

Disposición Transitoria Segunda.

Se propone su eliminación y en igual sentido la desaparición de las referencias a la misma contenidas en los artículos 7.3 y 31.1. Y ello porque aun cuando el mencionado artículo 60.1 del Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas permite a los mayores de 16 años el uso de máquinas recreativas con premio o tipo “B”, una norma con rango de Ley como la presente puede fijar el límite único de la mayoría de edad -18 años- para la práctica de juegos de azar, uso de máquinas recreativas con premio y participación en apuestas.

5.- CONCLUSIONES

1.- El Consejo Económico y Social de Aragón valora positivamente, con las observaciones recogidas en este informe, el anteproyecto de la Ley del Juego en Aragón, por tratarse de una regulación muy amplia de un sector donde hasta la fecha la normativa aplicable era de rango reglamentario. Su incorporación al ordenamiento jurídico aragonés aportará un marco de seguridad jurídica imprescindible sin olvidar su posible contribución al desarrollo del sector turístico y del ocio en nuestra Comunidad.

2.- Junto a esta inicial valoración positiva, se echa de menos la incorporación de aspectos sociales y patológicos del juego; y en este sentido, junto a las observaciones específicas manifestadas en el cuerpo de este informe, se propone a las Cortes de Aragón la inclusión de un Título específico en la Ley dedicado a la prevención social de las ludopatías en el que, entre otros aspectos, deberían incluirse:

- La obligación de colocar carteles de “Prohibido su uso a menores de 18 años” en las máquinas de tipo B y C.

- La obligación de colocar carteles de Prohibición de acceso a menores de 18 años en todo establecimiento donde haya máquinas de tipo B o C, así como a los Casinos y Salas de Juego de Bingo.

En esta misma línea se recomienda la inclusión de una nueva Disposición Adicional en la que se establezca la obligación para el Gobierno de elaborar anualmente un informe sobre la situación global del sector, a fin de contar con los datos precisos para analizar la evolución no sólo de sus aspectos económicos sino también sociales.

3.- El Consejo Económico y Social de Aragón insta al Gobierno a que el necesario desarrollo reglamentario se produzca en el más breve plazo posible desde la aprobación de la Ley, para evitar la aparición de vacíos en la aplicación de la norma que entiende este

Organismo no van a paliarse con la aplicación de la previsión contenida en el apartado 2 de la Disposición Transitoria Segunda.

En este desarrollo reglamentario, en el que se aconseja especialmente la elaboración de un único texto que recoja todo el Catálogo de Juegos de nuestra Comunidad Autónoma, es imprescindible la participación de las organizaciones empresariales y sindicales aun cuando por razones de tiempo el Consejo del Juego no se hubiera constituido, arbitrándose a tales efectos otros foros provisionales de participación.

4.- Se insta igualmente al Gobierno a la constitución en el más breve plazo del Consejo del Juego en Aragón.

EL SECRETARIO GENERAL

Pablo Octavio Garfella Martínez

VºBº
EL PRESIDENTE

Carlos Martín Rafecas