A LA DIRECCIÓN GENERAL DE COMERCIO

GOBIERNO DE LAS ISLAS BALEARES

D. [redacted] con DNI [redacted] en nombre y representación, en su calidad de Director General, de la **Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE)**, Corporación de Derecho Público de carácter Social regulada por el Real Decreto 358/1991, de 15 de marzo, con domicilio a efectos de notificaciones en C/ Prado, número 24, 28014, Madrid, y forma de contacto a través del número de teléfono [redacted] y de la dirección de email [redacted] en ejercicio de los poderes conferidos mediante escritura pública otorgada el 22 de enero de 2019 ante el notario de Madrid, D. José María Mateos Salgado, bajo el número [redacted] de su protocolo (como ya consta acreditado en otros expedientes), ante esa Dirección comparezco y, como mejor proceda en Derecho,

EXPONGO

I. Que, de conformidad con lo previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se ha iniciado un trámite de consulta pública con carácter previo a la elaboración de un Anteproyecto de Ley de reforma de la Ley 8/2014, de 1 de agosto, del juego y las apuestas en las Islas Baleares (el "**Anteproyecto**" y la "**Ley 8/2014**", respectivamente).

II. Que, conforme a la información publicada en la página web del portal de transparencia del Gobierno de Baleares, dicho proceso participativo de consulta previa "*está abierto hasta el día 27 de diciembre de 2021 (incluido)".*

III. Que, dentro de dicho plazo, en relación con la elaboración de dicho Anteproyecto, vengo a formular las siguientes

ALEGACIONES

ÚNICA. - NECESIDAD DE QUE LA FUTURA NORMA MODIFIQUE LA LEY 8/2014 PARA EXCLUIR CLARAMENTE DE SU ÁMBITO DE APLICACIÓN A LAS LOTERÍAS ESTATALES RESERVADAS A LA ONCE Y SELAE

1. Planteamiento

A los efectos que nos interesan en el contexto de este trámite de alegaciones, debe recordarse que la Ley 8/2014, objeto de modificación por la norma proyectada, no excluye de forma expresa a los juegos de la reserva estatal de loterías de su ámbito de aplicación. Así, el artículo 1.3 de dicha norma únicamente establece lo siguiente:

"*3. Quedan excluidos del ámbito de aplicación de esta ley:* […]

c) Las apuestas mutuas deportivo-benéficas y los juegos y las apuestas de ámbito estatal".

Aunque pudiera considerarse, en una primera impresión, que las loterías estatales reservadas a los operadores designados por la LRJ están excluidas de la aplicación de la norma, en tanto se trata de "*juegos de ámbito estatal*", lo cierto es que no hay una exclusión expresa de las loterías de la reserva estatal, que son de competencia exclusiva estatal y deben quedar excluidas con claridad del ámbito de aplicación de las normas autonómicas de juego a todos los efectos, de acuerdo con lo previsto en el reparto constitucional de competencias en materia de juego y en el artículo 4 y la Disposición adicional primera de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de Regulación del Juego ("**LRJ**").

Además, a esta falta de exclusión expresa de las loterías de la reserva se une que el resto de la regulación tampoco es clara al respecto. Así, el artículo 8.4 de la Ley 8/2014, relativo a los establecimientos en los que puede desarrollarse el juego, dispone que "*la apertura de establecimientos abiertos al público en los que pretendan desarrollar actividades de juegos y apuestas los operadores autorizados por otras administraciones, así como la instalación de equipos que permitan la participación en los citados juegos y apuestas, requieren la obtención previa de la autorización otorgada por el titular del órgano competente en materia de juego de la comunidad autónoma de las Illes Balears, sin perjuicio de lo establecido en la disposición adicional segunda de esta ley*". Por tanto, este artículo tampoco excluye de forma expresa de dicha exigencia autorizatoria a los terminales de loterías de SELAE y ONCE.

En consecuencia, consideramos que la vigente regulación no presenta la claridad necesaria sobre el alcance de la exclusión del ámbito de aplicación de la norma en relación con las loterías de la reserva estatal, más aún si se tiene en cuenta que la Disposición adicional segunda de la Ley 8/2014 contempla en su párrafo segundo que "*las autorizaciones en materia de juego concedidas a las empresas por el Estado u otras comunidades autónomas, e inscritas debidamente en los registros de juego, pueden tener efectos en la comunidad autónoma de las Illes Balears siempre que no supongan el incumplimiento de normas de orden público de esta comunidad autónoma*", de donde se extrae que la regulación se estaría refiriendo al juego de ámbito estatal, a pesar de su exclusión del ámbito de aplicación de la Ley 8/2014.

Todo lo anterior, en nuestra respetuosa opinión, evidencia la necesidad de que se modifique la Ley 8/2014 a fin de que se actualice y adapte la redacción de los artículos 1.3 y 8 y de la Disposición adicional segunda de dicha norma 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), así como para cumplir con las exigencias de claridad regulatoria y seguridad jurídica recordadas en la doctrina del Tribunal Supremo en esta materia, a que nos referiremos seguidamente.

Y teniendo en cuenta, de acuerdo con la información publicada en el portal web del Gobierno de las Islas Baleares, el carácter abierto de los objetivos a abordar por el Anteproyecto, la ONCE respetuosamente considera que su tramitación constituye también el cauce óptimo para introducir dichas adaptaciones.

2. Fundamentos jurídicos que justifican la modificación de los artículos 1.3, 8 y la Disposición adicional segunda de la Ley 8/2014

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.

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 -RJCA 2016/151-) y el Tribunal Supremo (en su Sentencia de 27 de octubre de 2015, que confirmó aquélla en casación -RJ 2015\5589) 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 normas de las Comunidades Autónomas no pueden incidir en las loterías de ámbito estatal y, en particular, autorizar 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, queda vedada a las Comunidades Autónomas la posibilidad de incidir en los juegos de la reserva, sin que, por tanto, se puedan establecer en la normativa autonómica limitaciones o prohibiciones a la 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.

De hecho, debe recordarse que, en el pasado, otras normas autonómicas con rango de Ley que no han clarificado la exclusión de su intervención sobre los juegos de la reserva han suscitado la actuación estatal mediante la convocatoria de la correspondiente Comisión Bilateral de Cooperación previa a la interposición de recurso de inconstitucionalidad. Así ha sucedido, por ejemplo, en relación con (i) el artículo 12.5 de la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del Juego y de las Apuestas de Castilla y León, en su redacción dada por la DF 3ª Ley 1/2012, 28 febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras, (ii) 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 5ª de la Ley 3/2016, de 5 mayo, de Medidas Administrativas y Tributarias y (iii) 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.

En esta línea, las más recientes normas aprobadas en materia de juego a nivel autonómico, como la 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, ha excluido 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*", especificando además 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 instalación de terminales, se ubiquen donde se ubiquen, y a la apertura de establecimientos.

En el mismo sentido, el artículo 12.2 de la Ley 5/2021, de 23 de julio, del Régimen Administrativo y Fiscal del Juego en Castilla-La Mancha, sujeta a autorizacion administrativa "*g) La instalación y apertura de locales presenciales abiertos al público para la explotación de juegos de competencia estatal, así como la instalación en cualquier local de terminales, aparatos o equipos que expresamente, por medio de conexión a internet, permitan el acceso a juegos, todo ello sin perjuicio de las exenciones de autorización establecidas en la disposición adicional primera de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de Regulación del Juego"* .

No tenemos ninguna duda sobre la voluntad de ese Gobierno de dar cumplimiento a lo dispuesto en la LRJ (en la interpretación que de la misma han realizado los Tribunales), y, para ello, respetuosamente entendemos que se debe aprovechar el proceso abierto para modificar la Ley 8/2014, con objeto de actualizar y adaptar la redacción de los artículos 1.3 y 8 y de la Disposición adicional segunda de dicha norma para excluir con claridad de su ámbito de aplicación las loterías de la reserva estatal a todos los efectos y se garantice, con ello, igualmente el principio de seguridad jurídica en la forma que exige la doctrina del Tribunal Supremo.

3. Consideración adicional. Los terminales de lotería 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 instalado 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.

En el mismo sentido se recoge en la cláusula 15.4 del Acuerdo General entre el Gobierno de Nación y la ONCE en materia de cooperación, solidaridad y compatibilidad para la estabilidad de futuro de la ONCE para el periodo 2022-2031:

> *"v) En los puntos de venta y establecimientos de la red comercial externa se instalará el equipamiento tecnológico necesario conectado al Sistema Central de Control de Juego de la ONCE, que podrá ser un terminal de punto de venta físico específico de ventas de lotería o un terminal virtual homologado por la ONCE e integrado en el terminal punto de venta, sistema informático o Intranet del establecimiento. Dichos terminales serán herramientas de trabajo operativas y de uso exclusivo por el personal del punto de venta o del establecimiento autorizado, sin que los consumidores puedan tener acceso a su utilización".*

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.

Por tanto, los terminales de loterías de la ONCE no son máquinas de 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 1.3, 8 y la Disposición adicional segunda de la Ley 8/2014

Considerando lo expuesto, y aprovechando el trámite conferido, nos permitimos proponer la modificación de los citados artículos 1.3, 8 y la Disposición adicional segunda de la Ley 8/2014, a fin de adaptarlos a las exigencias constitucionales, legales y jurisprudenciales a las que acabamos de hacer referencia.

a) Propuesta de modificación del artículo 1.3 de la Ley 8/2014

Se propone modificar la letra c) del apartado 3 del artículo 1 de la Ley 8/2014, que quedaría redactada con el siguiente tenor (en subrayado la nueva redacción que se propone incorporar):

> *"Artículo 1. Ámbito de aplicación.* […]
>
> *3. Quedan excluidos del ámbito de la presente ley:* […]
>
> *c) Las apuestas mutuas deportivo-benéficas, los juegos y las apuestas de ámbito estatal. Quedan excluidos a todos los efectos los juegos de la reserva estatal de loterías regulada en la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de Regulación del Juego".*

Con esta modificación se incorpora 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 reparto de competencias en materia de juego y al que responde la LRJ, 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 8 de la Ley 8/2014

Se propone añadir un inciso final al apartado 4 del artículo 8 de la Ley 8/2014, que quedaría redactado con el siguiente tenor (en subrayado la nueva redacción que se propone incorporar):

> *"Artículo 8. Establecimientos.* […]
>
> *4. La apertura de establecimientos abiertos al público en los que pretendan desarrollar actividades de juegos y apuestas los operadores autorizados por otras administraciones, así como la instalación de equipos que permitan la participación en los citados juegos y apuestas, requieren la obtención previa de la autorización otorgada por el titular del órgano competente en materia de juego de la comunidad autónoma de las Illes Balears, sin perjuicio de lo establecido en la disposición adicional segunda de esta ley. Esta autorización no resulta exigible para la apertura de establecimientos al público ni para la instalación de equipos que permitan la participación en los juegos de loterías de la reserva estatal, que están excluidos del ámbito de aplicación de la presente norma a todos los efectos, conforme a lo dispuesto en la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de Regulación del Juego".*

Con esta modificación se aclararía la exclusión de los juegos de la reserva de loterías del régimen previsto en la Ley 8/2014, en particular, a los efectos de la apertura de establecimientos y la instalación de terminales. 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.

c) Propuesta de modificación de la Disposición adicional segunda de la Ley 8/2014

Se propone añadir un nuevo párrafo final a la Disposición adicional segunda de la Ley 8/2014, que quedaría redactada con el siguiente tenor (en subrayado la nueva redacción que se propone incorporar):

> *"Disposición adicional segunda. Autorizaciones concedidas por otras administraciones públicas.*
>
> *Las homologaciones y las certificaciones emitidas por laboratorios autorizados y validadas por los órganos competentes del Estado o de otras comunidades autónomas respecto de la concesión de autorizaciones y permisos de ámbito autonómico, pueden tener efectos en el territorio de la comunidad autónoma de las Illes Balears*
>
> *Las autorizaciones en materia de juego concedidas a las empresas por el Estado u otras comunidades autónomas, e inscritas debidamente en los registros de juego, pueden tener efectos en la comunidad autónoma de las Illes Balears siempre que no supongan el incumplimiento de normas de orden público de esta comunidad autónoma.*
>
> *En todo caso, tanto las homologaciones como las autorizaciones a que se refieren los párrafos anteriores se concederán siempre que cumplan con los requisitos previstos en esta ley.*
>
> *Las anteriores previsiones no se refieren ni aplican a los juegos de la reserva estatal de loterías regulada en la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de Regulación del Juego, que se encuentran excluidos de la presente norma a todos los efectos".*

Nuevamente esta modificación permitiría despejar cualquier duda sobre la exclusión de los juegos de la reserva estatal de loterías del ámbito de aplicación de la norma a todos los efectos, para clarificar su pleno respeto al reparto de competencias en materia de juego.

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 8/2014.

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

En Madrid, a 27 de diciembre de 2021.

74179124F ANGEL SANCHEZ (R: Q2866004A)

Firmado digitalmente por 74179124F ANGEL SANCHEZ (R: Q2866004A)
Fecha: 2021.12.27 10:32:16 +01'00'

Fdo: Ángel Sánchez Cánovas