

II. ESPAÑA

1. *Marco histórico de la regulación*

Existen dos momentos especiales para los juegos de azar en España. El primero en 1977, cuando se despenaliza el juego, y el segundo en 2011, cuando se regula el juego *online*. Entre uno y otro momento el régimen jurídico del juego tuvo pocos cambios.

Hasta 1977, el juego estuvo prohibido por considerar que los juegos de suerte, envite o azar y con apuestas generan efectos personales, familiares y sociales negativos. Fue en virtud de una nueva reflexión sobre las posibles dimensiones y efectos de la clandestinidad de la actividad y las consecuencias que ocasiona la falta de un ambiente de seguridad jurídica que se aprobó una regulación para permitirlo bajo un control estatal. El instrumento jurídico que despenalizó el juego fue el Real decreto-ley 16/1977, por el que se regulan los aspectos penales, administrativos y fiscales de los juegos de suerte, envite o azar y apuestas (Ley de 1977).

La Ley de 1977 no construyó una “regulación del juego” ni señaló a las autoridades que estarían a cargo de su administración y control. El objetivo consistió en declarar formalmente la competencia del Estado para llevar a cabo la regulación general de la materia; proceder a la despenalización de los juegos de azar que se desarrollen con arreglo a dicha regulación, y establecer una instrumentación adecuada de fiscalidad complementaria, la cual se estimó “indispensable”.¹⁰

La Constitución Española de 1978 ignoró por completo los asuntos de los juegos de azar; por tanto, con el apoyo implícito del artículo 149.3, las regiones autónomas comenzaron a asumir el mando de casi-

¹⁰ Ley 16/1977, de 25 de febrero, por la que se Regulan los Aspectos Penales, Administrativos y Fiscales de los Juegos de Suerte, Envite o Azar y Apuestas, *Boletín Oficial del Estado*, Madrid, 7 de marzo de 1977.

nos, juegos de azar y apuestas, y los Parlamentos regionales comenzaron a producir su propia regulación por cuanto al juego *landbased*.¹¹

En 2011, el desarrollo de las tecnologías de la información y el crecimiento de las apuestas y juegos a través de internet provocaron que España advirtiera nuevos retos en este sector. Uno de los más complejos se refiere a la “desvinculación del territorio”, es decir, la práctica del juego mediante la superación de los límites territoriales y de las relaciones comerciales tradicionales. Para enfrentar la nueva dinámica de esta actividad, España expidió la Ley 13/2011, de la Regulación del Juego (Ley del Juego 2011), la cual se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* el 27 de mayo de 2011.¹²

La Ley del Juego 2011 es la principal referencia en materia de regulación del juego en España, pese a que la definición de su objeto y ámbito de aplicación establece que regula la actividad del juego cuando se realice a través de canales electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos, en donde los medios presenciales deben tener un carácter accesorio.

La normatividad aplicable al juego presencial o *landbased* se encuentra dispersa en varias leyes. A la industria y actividades del juego les son también aplicables normas de leyes que regulan otras materias, como por ejemplo las siguientes:

- Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad.
- Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.
- Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico.
- Ley 10/2010, de 28 de abril, de Prevención del Blanqueo de Capitales y de la Financiación del Terrorismo.
- Ley 3/2013, de 4 de junio, de Creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.
- Ley 25/2015, de 28 de julio, de Mecanismo de Segunda Oportunidad, Reducción de la Carga Financiera y otras Medidas de Orden Social.

¹¹ Boto, Alejandra, “A New Legislative Framework for Online Gaming in Spain”, *UNLV Gaming Law Journal*, vol. 4, núm. 1, 30 de abril de 2013, disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/10678838.pdf>.

¹² La última modificación a esta Ley se publicó el 30 de octubre de 2015.

Las disposiciones de la Ley del Juego 2011 fueron desarrolladas en diversos aspectos técnicos mediante dos decretos reales:

- Real decreto 1613/2011, de 14 de noviembre de 2011, por el que se desarrolla la Ley 13/2011, de 27 de mayo, Regulación del Juego, en lo relativo a los requisitos técnicos de las actividades de juego.
- Real decreto 1614/2011, de 14 de noviembre de 2011, 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.

2. Tipo de normatividad

En España, la jerarquía normativa es similar a México. En la parte alta de la jerarquización está la Constitución; le siguen los tratados internacionales, las leyes ordinarias y orgánicas; debajo de éstos están las normas llamadas decretos-ley (aprobadas por el Poder Legislativo) y los decretos-legislativos (aprobados por el Ejecutivo), y en el nivel más bajo se encuentran los reglamentos.

La Ley de 1977 asignó a la administración del Estado la determinación de los supuestos en que los juegos de azar, rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias pueden ser autorizados, así como la reglamentación general de los mismos y la competencia para autorizar y organizar las actividades específicas.

A diferencia de la Ley de 1977, la Ley del Juego 2011 sí regula la materia (objeto, sujetos, derechos, obligaciones, procedimientos, infracciones, sanciones, etcétera), aunque mediante las “disposiciones generales” se da al Ministerio de Economía y Hacienda competencia para expedir la reglamentación básica para el desarrollo de cada juego o, en el caso de juegos esporádicos, las bases generales para la aprobación de su práctica o desarrollo.

En materia regulatoria, el titular del Ministerio de Economía y Hacienda cuenta con facultades para:

- Establecer la reglamentación básica de cada juego.

- Establecer, en el caso de juegos esporádicos, las bases generales para su práctica o desarrollo, con base en los criterios fijados por el Consejo de Políticas del Juego.
- Elaborar y modificar las normas en materia de juego que se consideren necesarias para el cumplimiento de las finalidades de la Ley (artículo 19, Ley del Juego 2011).

El diseño legal propuesto en la Ley del Juego 2011 incluyó, además, la creación de una Comisión Nacional del Juego, como un órgano independiente, con presupuesto propio y con competencia regulatoria para:

- Desarrollar la regulación básica de los juegos y las bases generales de los juegos esporádicos, cuando así se determine en la orden ministerial que las apruebe.
- Dictar aquellas disposiciones que exijan el desarrollo y ejecución de las normas contenidas en la ley, en los reales decretos aprobados por el gobierno o en las órdenes del Ministerio de Economía y Hacienda, siempre que estas disposiciones lo habiliten de modo expreso para ello. Estas disposiciones se elaborarán por la propia Comisión Nacional del Juego, previos los informes técnicos y jurídicos oportunos de los servicios competentes de la misma, y la consulta, en su caso, a las comunidades autónomas. Tales disposiciones serán aprobadas por el Consejo de la Comisión Nacional del Juego, no surtirán efectos hasta su publicación en el *Boletín Oficial del Estado* y entrarán en vigor conforme a lo dispuesto en el apartado primero del artículo 2o. del Código Civil (artículo 23, Ley del Juego 2011).

Las comunidades autónomas tienen competencia para regular el “juego de ámbito no estatal” entendiendo por éste, el juego distinto al regulado en la Ley del Juego 2011, que es autorizado por dichas comunidades y que puede practicarse en sus jurisdicciones.

3. *Autoridades del juego*

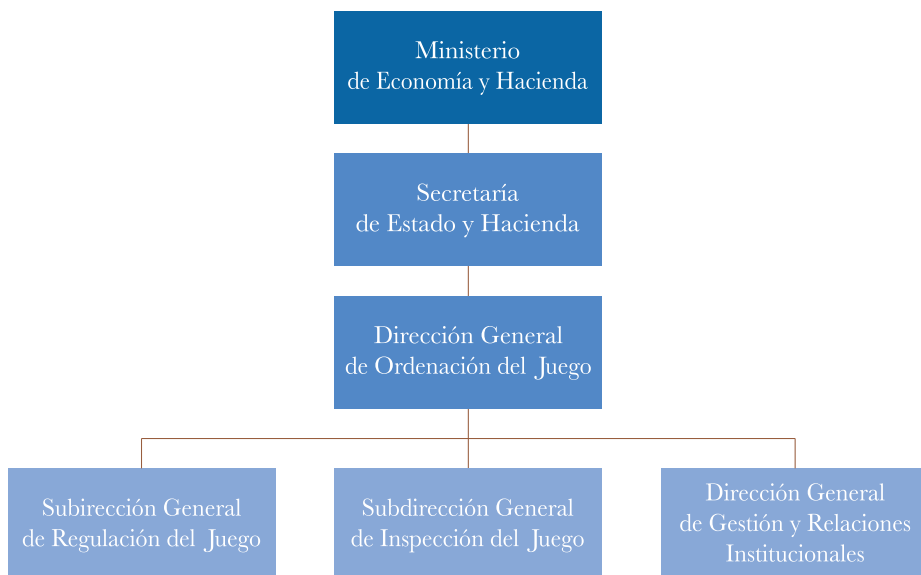
El control y supervisión de la industria del juego estatal¹³ se realiza por conducto del Ministerio de Economía y Hacienda. Orgánicamente, es la Dirección General de Ordenación del Juego, que depende de la Secretaría de Estado de Hacienda de ese Ministerio, la que concentra las principales atribuciones en la conducción de la política del juego estatal y el que se practica *online*. La Dirección General se apoya en las opiniones de dos consejos, el de Políticas del Juego y el Asesor de Juego Responsable.

El Ministerio de Economía y Hacienda, por conducto de la Dirección General de Ordenación del Juego, concentra y ejerce una importante cantidad de atribuciones definitorias de prácticamente todas las áreas de la industria del juego estatal regulado; cuenta tanto con atribuciones regulatorias, como de control, supervisión, inspección y sancionadoras.

La Ley del Juego 2011 previó la creación de un organismo independiente que estaría a cargo de la vigilancia, el control, la inspección y, en su caso, sanción de las actividades relacionadas con los juegos, llamado Comisión Nacional del Juego, pero no llegó a crearse, de manera que el esquema de distribución de funciones quedó en el propio Ministerio de Economía y Hacienda.

¹³ Por estatal nos referimos a las normas con validez en todo el Estado español.

FIGURA 1 ORGANIGRAMA DE LAS AUTORIDADES DE ADMINISTRACIÓN DEL JUEGO ESTATAL EN ESPAÑA



FUENTE: elaboración propia con base en la información disponible en el portal de la Dirección General de Ordenación del Juego.

El Consejo de Políticas del Juego es un órgano de participación y coordinación de las comunidades autónomas y el Estado en materia de juego.

Se integra por los consejeros, que desempeñan 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. La presidencia del Consejo corresponde al titular del Ministerio de Economía y Hacienda, y la Secretaría permanente al Mi-

nisterio de Economía y Hacienda. Tanto el presidente como los demás miembros del Consejo de Políticas del Juego podrán delegar sus funciones, asistencia y voto.

Existe, además, un Consejo Asesor del Juego Responsable, con la siguiente integración:

- Seis operadores de juego: dos nacionales, dos extranjeros, uno de lotería y uno de concursos de televisión.
- Dos asociaciones de tratamiento de ludopatías.
- Un centro de investigación sobre juego problemático.
- Tres entidades sociales y/o académicas.
- Dos comunidades autónomas, vía el Consejo de Políticas de Juego.
- Ministerio de Sanidad y Servicios Sociales e Igualdad.
- Delegación del gobierno para el Plan Nacional de Drogas.

Los miembros del Consejo son renovados cada 12 o 18 meses.

La Ley del Juego 2011 distribuyó las funciones de la administración del juego en dos órganos: por un lado, la instalación de un órgano independiente denominado Comisión Nacional del Juego, a quien el legislador concibió como el principal regulador y supervisor del mercado, y por otro, la constitución de un Consejo de Políticas de Juego, como un espacio de coordinación y participación autonómico.

A. Comisión Nacional del Juego

La Comisión está prevista en la Ley del Juego 2011, con funciones normativas y de supervisión, tales como:

- 1) La regulación básica de los juegos y las bases generales de los juegos esporádicos, cuando así se determine en la orden ministerial que las apruebe.
- 2) Proponer al titular del Ministerio de Economía y Hacienda los pliegos de bases de los procedimientos a los que se refiere el artículo 10.1 de esta Ley, y conceder los títulos habilitantes necesarios para la práctica de las actividades reguladas objeto de dicha Ley.
- 3) Informar, con carácter preceptivo, la autorización de las actividades de lotería sujetas a reserva.

- 4) Dictar instrucciones de carácter general a los operadores de juego.
- 5) Establecer los requisitos técnicos y funcionales necesarios de los juegos, los estándares de operaciones tecnológicas y certificaciones de calidad, y los procesos, procedimientos, planes de recuperación de desastres, planes de continuidad del negocio y seguridad de la información, de acuerdo con las previsiones contenidas en los reglamentos correspondientes y los criterios fijados por el Consejo de Políticas del Juego.
- 6) Homologar el *software* y los sistemas técnicos, informáticos o telemáticos precisos para la realización de los juegos, así como los estándares de los mismos, incluyendo los mecanismos o sistemas que permitan la identificación de los participantes en los juegos. En el ejercicio de esta función, la Comisión Nacional del Juego velará por evitar cualquier obstáculo injustificado a la competencia en el mercado.
- 7) Vigilar, controlar, inspeccionar y, en su caso, sancionar las actividades relacionadas con los juegos, en especial las relativas a las actividades de juego reservadas a determinados operadores en virtud de esta Ley, sin perjuicio de las facultades atribuidas a las autoridades de defensa de la competencia.
- 8) Perseguir el juego no autorizado, ya sea que se realice en el ámbito del Estado español o desde fuera de España y se dirija al territorio del Estado, pudiendo requerir a cualquier proveedor de servicios de pago, entidades de prestación de servicios de comunicación audiovisual, medios de comunicación, servicios de la sociedad de la información o de comunicaciones electrónicas, agencias de publicidad y redes publicitarias, información relativa a las operaciones realizadas por los distintos operadores o por organizadores que carezcan de título habilitante, o el cese de los servicios que estuvieran prestando.
- 9) Asegurar que los intereses de los participantes y de los grupos vulnerables sean protegidos, así como el cumplimiento de las leyes, reglamentaciones y principios que los regulan, para defender el orden público y evitar el juego no autorizado.
- 10) Establecer los cauces apropiados para proporcionar al participante una información precisa y adecuada sobre las actividades de juego y procedimientos eficaces de reclamación.

- 11) Resolver las reclamaciones que puedan ser presentadas por los participantes contra los operadores.
- 12) Gestionar los registros previstos en la Ley del Juego 2011.
- 13) Promover y realizar estudios y trabajos de investigación en materia de juego, así como sobre su incidencia o impacto en la sociedad.
- 14) Colaborar en el cumplimiento de la legislación en materia de prevención de blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, y vigilar la observancia de la misma, sin perjuicio de las competencias de otros órganos administrativos en relación con los operadores que realicen actividades de juego sujetas a reserva de actividad por la ley.
- 15) Cualquier otra competencia de carácter público y las potestades administrativas que en materia de juegos actualmente ostenta la Administración General del Estado y sus organismos públicos, con la salvedad de las funciones policiales que correspondan a las fuerzas y cuerpos de seguridad, sin perjuicio de las facultades atribuidas a las autoridades de defensa de la competencia.
- 16) Cualquier otra función que se le atribuya por el ordenamiento jurídico (artículo 21, Ley del Juego 2011).

La Comisión Nacional del Juego se erigiría en un organismo independiente con presupuesto propio, aunque en realidad nunca se puso en marcha. En 2013, la Ley 3/2013 de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (Ley 3/2013 de los Mercados y la Competencia) reasignó a la Dirección General de Ordenación del Juego las funciones que la Ley del Juego 2011 estableció para la Comisión Nacional del Juego.

El crecimiento de organismos independientes en España entre 2011 y 2013¹⁴ motivó la decisión de ordenar diversos organismos reguladores

¹⁴ De acuerdo con la exposición de motivos de la Ley 3/2013 de los Mercados y la Competencia, “desde 2011 ha crecido notablemente el número de estos organismos. Hasta entonces eran cinco: Comisión Nacional de Energía, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, Comisión Nacional de la Competencia, Comité de Regulación Ferroviaria y Comisión Nacional del Sector Postal. La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, previó la constitución de un sexto, el organismo regulador del sector del transporte. Más tarde, se aprobó la creación de la Comisión

administrativos; para ello se emitió la Ley 3/2013 de los Mercados y la Competencia, que entre sus propósitos tuvo el de proponer normas claras, una arquitectura institucional seria y unos criterios de actuación conocidos y predecibles por todos los agentes económicos. Se consideró que “cuanto mayor sea la proliferación de organismos con facultades de supervisión sobre la misma actividad, más intenso será el riesgo de encontrar duplicidades innecesarias en el control de cada operador y decisiones contradictorias en la misma materia”.

La emisión de la Ley 3/2013 también tomó en cuenta el “importante entorno de austeridad en el que se encuentra la administración pública” y que las instituciones han de adaptarse a la transformación que tiene lugar en los sectores administrados.

La exposición de motivos refiere que:

En los últimos años, se detecta una clara tendencia a nivel internacional a fusionar autoridades relacionadas con un único sector o con sectores que presentan una estrecha relación, pasando del modelo uni-sectorial a un modelo de convergencia orgánica, material o funcional en actividades similares o a un modelo multisectorial para sectores con industrias de red. Las ventajas que han motivado la adopción de estos modelos son las de optimizar las economías de escala y garantizar el enfoque consistente de la regulación en todas las industrias de red. Además, se ha argumentado que el riesgo de captura del regulador, tanto por el sector privado como por el gobierno, es menor en el caso de las autoridades multisectoriales, al reducirse la importancia relativa de un determinado sector o de un determinado ministerio para la autoridad.

Con esta explicación se creó la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, como organismo público que tiene por objeto garantizar, preservar y promover el correcto funcionamiento, la transparencia y la existencia de una competencia efectiva en todos los mercados y sectores productivos, en beneficio de los consumidores y usuarios.

La Comisión de los Mercados y la Competencia está sometida al control parlamentario y judicial, pero está dotada de personalidad

Nacional del Juego y la Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria. A ellos hay que unir el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales, regulado en la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual”.

jurídica propia y plena capacidad pública y privada. En el desarrollo de su actividad actúa con autonomía orgánica y funcional; de acuerdo con la ley tiene plena independencia del gobierno, de las administraciones públicas y de los agentes del mercado.

La constitución de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia implicó la extinción de seis comisiones nacionales (de la Competencia, de Energía, del Mercado de las Telecomunicaciones, del Sector Postal, del Juego, de Regulación Económica Aeroportuaria), un Comité (de Regulación Ferroviaria) y un Consejo (de Medios Audiovisuales). En las disposiciones transitorias, *adicionales*, de la Ley 3/2013 se ordena la extinción de la Comisión Nacional del Juego (disposición adicional segunda, Ley 3/2013).

Aunque la Ley del Juego 2011 conserva las referencias a la Comisión Nacional del Juego, debe tenerse en cuenta que la Ley 3/2013 de los Mercados y la Competencia dispuso que dichas referencias se entenderán realizadas a la Dirección General de Ordenación del Juego del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que la sustituyó y asumió sus competencias (disposición adicional décima, Ley 3/2013).

B. Dirección General de Ordenación del Juego

La Dirección General de Ordenación del Juego tiene una naturaleza administrativa y es el órgano del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que, bajo la dependencia de la Secretaría de Estado de Hacienda, ejerce las funciones de regulación, autorización, supervisión, control y, en su caso, sanción de las actividades de juego de ámbito estatal. Las funciones establecidas para esta Dirección son las que le determina el legislador mediante la Ley del Juego 2011, a las que se deben sumar las que fueron previstas para la Comisión Nacional del Juego.

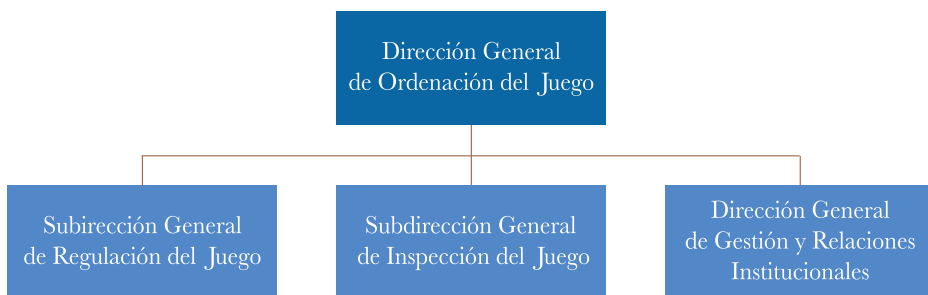
A esta Dirección General de Ordenación del Juego corresponde otorgar las licencias generales para la explotación y comercialización de juegos. Entre sus principales funciones se encuentran:

- Elaborar la propuesta de la normativa que regula los juegos y el establecimiento de los requisitos técnicos y funcionales nece-

sarios de los juegos y, en su caso, la sanción a toda actividad de juego ilegal.

- Tramitar los procedimientos de solicitud de títulos habilitantes para el ejercicio de actividades de juego.
- Autorizar la organización y celebración de rifas y cualquier apuesta o juego cuyo ámbito de desarrollo o aplicación exceda de los límites territoriales de una concreta comunidad autónoma, y las apuestas deportivo-benéficas, sea cual sea su ámbito territorial.
- Vigilar, controlar, inspeccionar y, en su caso, sancionar las actividades relacionadas con el juego.
- Tramitar los procedimientos administrativos sancionadores en materia de juego en relación con los puntos de venta de loterías y apuestas del Estado.
- Gestionar los registros del juego.

Para el desempeño de sus funciones cuenta con una dirección general y tres subdirecciones generales:



La Dirección General de Ordenación del Juego mantiene líneas de cooperación con otros ministerios y entidades de la administración, como el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, a través de la Secretaría de Estado para las Telecomunicaciones y la Sociedad de la Información, con quien ha establecido conjuntamente el acuerdo de coregulación y el Código de Conducta sobre comunicaciones comerciales de las actividades de juego.

También mantiene contactos con el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, para colaborar en el tratamiento de afectados por ludopatías. Asimismo, colabora con las fuerzas y cuerpos de seguridad competentes en la investigación, vigilancia e inspección del cumplimiento de la normativa en materia de juego, y con el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias en la prevención de fenómenos de blanqueo de capitales.

De acuerdo con sus propias definiciones, para la Dirección General de Organización del Juego su “verdadera razón de ser” es la protección de los consumidores españoles en general y, más específicamente, de los menores y de los grupos de personas dependientes y vulnerables frente a la adicción al juego.

La Dirección General de Organización del Juego impulsa medidas de protección para los grupos afectados y de prevención de la ludopatía con distintos interlocutores de la sociedad civil, como asociaciones de ludópatas rehabilitados, universidades que estudian el tema de la adicción al juego, tanto desde una perspectiva social como médica, así como también con centros de atención y tratamiento de la adicción al juego, e investigadores.¹⁵

C. Consejo de Políticas del Juego

La Ley del Juego 2011 establece el Consejo de Políticas del Juego (CPJ) como el órgano de participación y coordinación de las comunidades autónomas y el Estado en materia de juego.

El CPJ está formado por los consejeros autonómicos, que desempeñan las responsabilidades en materia de juego en todas las comunidades y ciudades autónomas, y por un número paritario de representantes de la Administración General del Estado. La Presidencia del Consejo corresponde al titular del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, quien puede delegar, como los demás miembros del Consejo, sus funciones, asistencia y voto.

¹⁵ Véase <http://www.ordenacionjuego.es/es/relaciones-institucionales> [fecha de consulta: 13 de septiembre de 2016].

La misma ley establece que las comunidades autónomas y el Estado, mediante el Consejo de Políticas del Juego, promoverán las actuaciones pertinentes para favorecer la convergencia del régimen jurídico y fiscal, así como la regulación en materia de publicidad, patrocinio y promoción aplicable a cualquier modalidad de juego, tipo de juego y operador, en todo el territorio nacional.

El Consejo de Políticas del Juego entiende de las siguientes materias:

- Normativa básica de los diferentes juegos.
- Desarrollo de la regulación básica de los juegos y de las bases generales de los juegos esporádicos.
- Criterios para el otorgamiento de licencias.
- Definición de los requisitos de los sistemas técnicos de juego y su homologación.
- Principios para el reconocimiento de las certificaciones y homologaciones de licencias por los órganos de las comunidades autónomas competentes en materia de juego.
- Coordinación de la normativa sobre medidas de protección a los menores y personas dependientes y vulnerables.
- Estudio de las medidas a proponer al Estado y las comunidades autónomas que permitan avanzar en la equiparación del régimen jurídico aplicable, incluido el ámbito tributario, al juego realizado a través de canales electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos y al juego presencial, así como a las actividades de publicidad y de patrocinio de dichas actividades, promoviendo las consultas a las asociaciones representativas del sector.
- De todo aspecto de las actividades de juego que, dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada del Estado y de las comunidades autónomas (artículos 34 y 35, Ley 13/2011).

A lo largo de 2014, el Consejo desarrolló una labor de revisión de la normativa autonómica con la finalidad de aproximar las regulaciones autonómicas al marco de los principios reconocidos en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.¹⁶ Como parte

¹⁶ De acuerdo con la exposición de motivos de esta Ley, “la unidad de mercado constituye un principio económico esencial para el funcionamiento competitivo de la economía española”. El objeto de la ley es “establecer las disposiciones necesarias para hacer efectivo el principio de unidad de mercado en el territorio nacional. En particu-

de esos trabajos se pretende analizar los requisitos exigidos por las comunidades autónomas a los operadores en los distintos subsectores del juego, así como los requisitos exigidos a las máquinas B y las máquinas operadas por servidor.

D. Comunidades autónomas

Con la finalidad de respetar las competencias de las comunidades sobre el juego presencial, la legislación integra a las comunidades autónomas al establecer, por un lado, que son parte del Consejo de Políticas del Juego y, por otro, al introducir la obligación legal de que las comunidades autónomas emitan un informe sobre las solicitudes de títulos habilitantes que puedan afectar a su territorio.

La concesión de cualquier título habilitante exige, para la instalación o apertura de locales presenciales abiertos al público o de equipos que permitan la participación de los juegos, la autorización administrativa de la comunidad autónoma, que se otorgará de acuerdo con las políticas propias de dimensionamiento del juego de cada una de ellas. Estas autorizaciones se registrarán por la legislación autonómica de juego correspondiente.

4. Juego landbased

A nivel estatal coexiste en una sola ley la principal regulación del juego *online* y del juego *landbased* cuando éste tiene carácter accesorio a aquél. En el portal Web de la Dirección General de Ordenación del Juego, sección “normas en vigor”, aparece en primer término, como la ley rectora, la Ley del Juego 2011, a la que siguen los decretos reales, las órdenes ministeriales y las resoluciones de la propia Dirección.

La Ley del Juego 2011 anuncia desde su primer artículo que el objeto y ámbito de aplicación es la actividad de juego cuando se realice a

lar, tiene por objeto garantizar la integridad del orden económico y facilitar el aprovechamiento de economías de escala y alcance del mercado mediante el libre acceso, ejercicio y la expansión de las actividades económicas en todo el territorio nacional, garantizando su adecuada supervisión, de conformidad con los principios contenidos en el artículo 139 de la Constitución”.

través de canales electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos, y que los medios presenciales deben tener un carácter accesorio, así como los juegos desarrollados por las entidades designadas por esta Ley, para la realización de actividades sujetas a reserva, con independencia del canal de comercialización.

De acuerdo con las definiciones de esta Ley, los juegos a través de medios presenciales

...son 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, octavilla o un documento establecido al efecto en el que se hayan consignado los pronósticos, combinaciones o apuestas, bien tecleando los mismos en el terminal correspondiente, o bien mediante su solicitud automática al terminal, basada en el azar. Cualquiera de las fórmulas antes citadas serán transmitidas a un sistema central y, a continuación, el terminal expedirá uno o varios resguardos en los que constarán, al menos, los siguientes datos: tipo de juego y detalle de la forma en la que el participante puede acceder u obtener las normas o bases del mismo, pronósticos efectuados, fecha de la jornada, evento o periodo en el que participa, número de apuestas o combinaciones jugadas y números de control. Además del resguardo o resguardos referidos, existirá un resguardo único expedido por el terminal ubicado en el punto de venta autorizado de que se trate, en el que constarán, al menos, los datos antes citados, y que constituye el único instrumento válido para solicitar el pago de premios y la única prueba de participación en los concursos.

De acuerdo con el marco competencial definido por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, la autorización del juego a través de medios presenciales es competencia de las comunidades autónomas, y sólo cuando es accesorio al que se realiza a través de canales electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos, queda bajo la regulación de la Ley del Juego 2011.

No hay una ley con carácter nacional aplicable al juego *landbased* cuando no tiene un carácter accesorio al juego *online*.

Como se dijo en las secciones precedentes, la regulación aplicable a la industria del juego se encuentra dispersa en varias normas estatales y en la legislación de las comunidades autónomas.

Por tanto, podemos decir que la regulación y autorización del juego *landbased* corresponde en primer término a las comunidades autónomas, quienes gozan del reconocimiento pleno de las competencias en materia de juego que los Estatutos de Autonomía atribuyen a las respectivas comunidades.

5. *Juego online*

La Ley del Juego 2011 es una respuesta al crecimiento del mercado del juego *online*. El avance en los servicios de comunicación y la aplicación de éstos a las actividades de juego, advirtió la necesidad de iniciar un nuevo camino en la regulación del sector del juego.

La necesidad de dotar al sector del juego de una regulación adecuada se reflejó en distintas iniciativas parlamentarias y en mandatos al gobierno que finalmente llevaron a la publicación de la Ley del Juego 2011.

En el Preámbulo de la Ley se lee que “resulta de todo punto insoslayable la necesidad de dotar de un nuevo marco jurídico a las actividades de explotación y gestión de juegos de ámbito estatal y, particularmente, a aquellos juegos que se practican a través de medios electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos y en los que los medios presenciales tienen un carácter accesorio”.

La Ley se integra por siete secciones, con cuarenta y nueve artículos, seis disposiciones adicionales, nueve disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y once disposiciones finales.

Los siete grandes apartados de la Ley son:

- 1) Objeto y ámbito de aplicación.
- 2) Disposiciones generales. Considera las prohibiciones objetivas y subjetivas a las actividades objeto de regulación. Además, se recogen los principios y prácticas a adoptar con objeto de proteger el orden público, garantizando la integridad del juego, así como previniendo y mitigando la adicción al juego y los efectos nocivos que pudiera provocar, optimizando simultáneamente los beneficios para la sociedad.

- 3) Títulos habilitantes.
- 4) Control de la actividad.
- 5) La Administración del Juego. Órganos y competencias.
- 6) Régimen sancionador.
- 7) Régimen fiscal. El impuesto, en el ámbito estatal, grava las operaciones de juego, así como a las combinaciones aleatorias con fines publicitarios o promocionales, aunque no sean estrictamente juego.

A. *Sujetos*

La Ley del Juego 2011 considera cuatro grupos de sujetos, a los que se atribuye un estatuto jurídico diferenciado:

- a) Las autoridades. Son quienes regulan y administran las actividades del juego (Ministerio de Economía y Hacienda, Dirección General de Ordenación del Juego y Consejo de Políticas de Juego).
- b) Quienes organizan y explotan actividades de juego (los operadores).
- c) Los participantes en las actividades de juego.
- d) Los que participan en el sector de la publicidad. Cualquier entidad, red publicitaria, agencia de publicidad, prestador de servicios de comunicación audiovisual o electrónica, medio de comunicación o servicio de la sociedad de la información que difunda la publicidad y promoción directa o indirecta de juegos o de sus operadores.

A lo largo del texto se mencionan como *sujetos de protección y tutela* a:

- Menores de edad.
- Incapacitados.
- Personas que por voluntad propia o por resolución judicial tuvieran prohibido el acceso a los juegos desarrollados a través de medios telemáticos e interactivos.

B. *Modalidades de juego reguladas*

La Ley del Juego 2011 proporciona algunas definiciones que ayudan a comprender la regulación del juego español:

- 1) *Juego*. Se entiende por juego toda actividad en la que se arriesguen cantidades de dinero u objetos económicamente evaluables en cualquier forma sobre resultados futuros e inciertos, dependientes en alguna medida del azar, y que permitan su transferencia entre los participantes, con independencia de que predomine en ellos el grado de destreza de los jugadores o sean exclusiva o fundamentalmente de suerte, envite o azar. Los premios podrán ser en metálico o en especie, dependiendo de la modalidad de juego.
- 2) *Loterías*. Se entiende por loterías las actividades de juego en las que se otorgan premios en los casos en que el número o combinación de números o signos, expresados en el billete, boleto o su equivalente electrónico, coinciden en todo o en parte con el determinado mediante un sorteo o evento celebrado en una fecha previamente determinada o en un programa previo, en el caso de las instantáneas o presorteadas. Las loterías se comercializarán en billetes, boletos o cualquier otra forma de participación, cuyo soporte sea material, informático, telemático, telefónico o interactivo.
- 3) *Apuestas*. Se entiende por apuesta, cualquiera que sea su modalidad, aquella actividad de juego en la que se arriesgan cantidades de dinero sobre los resultados de un acontecimiento previamente determinado, cuyo desenlace es incierto y ajeno a los participantes, determinándose la cuantía del premio que se otorga en función de las cantidades arriesgadas u otros factores fijados previamente en la regulación de la concreta modalidad de apuesta.

En función del acontecimiento sobre cuyo resultado se realiza la apuesta, ésta puede ser:

- *Apuesta deportiva*: es el concurso de pronósticos sobre el resultado de uno o varios eventos deportivos incluidos en los programas previamente establecidos por la entidad organizadora, o sobre hechos o actividades deportivas que formen parte o se desarrollen en el marco de tales eventos o competiciones por el operador de juego.
- *Apuesta hípica*: es el concurso de pronósticos sobre el resultado de una o varias carreras de caballos incluidas en los programas previamente establecidos por la entidad organizadora.

- *Otras apuestas*: es el concurso de pronósticos sobre el resultado de uno o varios eventos distintos de los anteriores, incluidos en los programas previamente establecidos por el operador de juego.

Según la organización y distribución de las sumas apostadas, la apuesta puede ser:

- 1) *Apuesta mutua*. Es aquella en la que un porcentaje de la suma de las cantidades apostadas se distribuye entre aquellos apostantes que hubieran acertado el resultado a que se refiera la apuesta.
- 2) *Apuesta de contrapartida*. Es aquella en la que el apostante apuesta contra un operador de juego, siendo el premio a obtener el resultante de multiplicar el importe de los pronósticos ganadores por el coeficiente que el operador haya validado previamente para los mismos.
- 3) *Apuesta cruzada*. Es aquella en que un operador actúa como intermediario y garante de las cantidades apostadas entre terceros, detrayendo las cantidades o porcentajes que previamente el operador hubiera fijado.
- 4) *Rifas*. Se entiende por rifa aquella modalidad de juego consistente en la adjudicación de uno o varios premios mediante la celebración de un sorteo o selección por azar, entre los adquirentes de billetes, papeletas u otros documentos o soportes de participación, diferenciados entre sí, ya sean de carácter material, informático, telemático o interactivo, en una fecha previamente determinada, y siempre que para participar sea preciso realizar una aportación económica. El objeto de la rifa puede ser un bien mueble, inmueble, semoviente o derechos ligados a los mismos, siempre que no sean premios dinerarios.
- 5) *Concursos*. Se entiende por concurso aquella modalidad de juego en la que su oferta, desarrollo y resolución se lleva a cabo por un medio de comunicación, ya sea televisión, radio, internet u otro, siempre que la actividad de juego esté conexa o subordinada a la actividad principal. En esta modalidad de juego, para tener derecho a la obtención de un premio, en metálico o en especie, la participación se realiza, bien directamente mediante un desembolso económico, o bien mediante llamadas telefónicas, envío

de mensajes de texto o cualquier otro procedimiento electrónico, informático o telemático, en el que exista una tarificación adicional, siendo indiferente el hecho de que en la adjudicación de los premios intervenga no solamente el azar, sino también la superación de pruebas de competición, de conocimiento o destreza.

A los efectos de la presente definición, no se considerarán concurso aquellos programas en los que aún existiendo un premio el concursante no realice ningún tipo de desembolso económico para participar, ya sea directamente o por medio de llamadas telefónicas, envío de mensajes de texto o cualquier otro procedimiento electrónico, informático o telemático, en el que exista una tarificación adicional.

6. *Otros juegos.* Son todos aquellos juegos que no tienen cabida en las definiciones anteriores, como por ejemplo el póker o la ruleta, en los que exista un componente de aleatoriedad o azar y en los que se arriesguen cantidades de dinero u objetos económicamente evaluables.
7. *Juego por medios electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos.* 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.
8. *Combinaciones aleatorias con fines publicitarios o promocionales.* Se entienden por tales aquellos sorteos que, con la finalidad exclusivamente publicitaria o de promoción de un producto o servicio, y teniendo como única contraprestación el consumo del producto o servicio, sin sobreprecio ni tarificación adicional alguna, ofrecen premios en metálico, especie o servicios, exigiendo, en su caso, la condición de cliente de la entidad objeto de la publicidad o promoción.

Se excluyen expresamente del ámbito de aplicación de la norma los juegos siguientes:

- Los juegos o competencias de puro ocio, pasatiempo o recreo que constituyan usos sociales y se desarrollen en el ámbito estatal, siempre que éstos no produzcan transferencias económicamente evaluables, salvo el precio por la utilización de los medios precisos para su desarrollo y cuando éste no constituya en medida alguna beneficio económico para el promotor o los operadores.
- Las actividades de juego realizadas a través de medios electrónicos, informáticos, telemáticos o interactivos, cuyo ámbito no sea estatal.
- Las combinaciones aleatorias con fines publicitarios o promocionales.

C. *Obtención de permisos*

El ejercicio de las actividades de juego *online* está vinculado a la previa obtención del correspondiente título habilitante. Los diferentes títulos habilitantes son:

Tipos de permisos	Otorgamiento
Licencias generales por cada modalidad de juego	La explotación de cada uno de los tipos de juego incluidos en el ámbito de cada licencia general requerirá el otorgamiento de una licencia singular de explotación.
Licencia singular de explotación	El otorgamiento de las licencias singulares y su prórroga estarán sujetos a los requisitos y condiciones que determine la Comisión Nacional del Juego en el marco de la regulación de cada una de las modalidades de juego.
Autorización para la celebración de juegos de carácter ocasional	La celebración de cualesquiera actividad de juego objeto de esta Ley que tenga carácter ocasional o esporádico queda sometida a autorización previa, conforme al procedimiento que se determine reglamentariamente. El otorgamiento de autorizaciones para la celebración de juegos de carácter ocasional le corresponde a la Comisión Nacional del Juego, que podrá establecer la limitación en la cuantía de los premios.

FUENTE: elaboración propia con base en la Ley 13/2011.

Los interesados en el desarrollo de actividades de juego deben solicitar a la Dirección General de Ordenación del Juego el correspondiente título habilitante. Las solicitudes de licencia general únicamente pueden gestionarse en el marco del procedimiento convocado a estos efectos.

La solicitud para la obtención de título habilitante deberá contener, al menos, los siguientes datos:

- Identificación de la persona o entidad interesada y, en su caso, de su representante.
- Documento nacional de identidad o pasaporte del solicitante. Tratándose de una sociedad mercantil, número o código de identificación fiscal, así como su escritura de constitución y, en su caso, modificación, debidamente inscritas en el registro mercantil o, si se trata de entidades extranjeras, en el registro equivalente de inscripción obligatoria de conformidad con la legislación del Estado en el que la entidad tenga su sede legal, y la documentación que acredite la personalidad y capacidad de quien actúa en nombre y por cuenta de la entidad solicitante.
- Dirección a efectos de notificación en España.
- Lugar, fecha y firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad, expresada por cualquier medio.
- Modalidad de juego, tipos de juego dentro de cada modalidad de juego o actividad de juego de carácter esporádico que el solicitante pretenda desarrollar.
- Acreditación de estar al corriente de las obligaciones fiscales y de la seguridad social. El interesado podrá autorizar a la Comisión Nacional del Juego a obtener de forma directa la acreditación de estas circunstancias.
- En su caso, solicitud de autorización para desarrollar actividades publicitarias, de promoción o patrocinio. A estos efectos, será suficiente la mera manifestación de la voluntad de realizar la actividad publicitaria en el momento de la solicitud de licencia o durante su periodo de vigencia, sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos exigidos por la normativa aplicable (artículo 4o., Real decreto 1614/2011).

Sobre los requisitos, González-Espejo y López Velázquez (2011) indican:

Los operadores deben acreditar solvencia técnica, económica y financiera. La participación directa o indirecta del capital no comunitario en operadores de juego tendrá como límite lo establecido en la legislación vigente sobre inversiones extranjeras en España. La legislación general sobre inversiones extranjeras remite a la legislación sectorial sobre juego, por lo que en estos momentos cabe concluir que no existe ninguna restricción a la participación extranjera (tanto comunitaria como no comunitaria) en el capital de los operadores de juego.

En el caso particular de los operadores que pretendan solicitar una licencia general: (i) han de ser personas jurídicas con forma de sociedad anónima, que tengan como único objeto social la organización, comercialización y explotación de juegos, constituyéndose, a dicho efecto, como operadores de juegos o apuestas, y (ii) deberán solicitar su inscripción provisional en el Registro General de Licencias de Juego.

Adicionalmente, los operadores que obtengan una licencia general deberán constituir una garantía, que estará afecta al cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley del Juego y, especialmente, al abono de los premios, a las responsabilidades derivadas del régimen sancionador y al pago de las tasas devengadas en materia de juego cuando, transcurrido el periodo que reglamentariamente se establezca, no se hubieran hecho efectivas. Además de estas garantías asociadas a una licencia general, podrán establecerse garantías adicionales ligadas al otorgamiento de licencias singulares, que serán determinadas por la Dirección General de Organización del Juego para cada tipo de juego, en las condiciones y con los límites establecidos en las órdenes ministeriales que establezcan la normativa básica de los juegos, quedando afectas al cumplimiento de las específicas obligaciones de abono de los premios y el cumplimiento de cualquier otra obligación del titular de la licencia singular.

En cuanto a los requisitos subjetivos de tipo negativo, la Ley del Juego establece las circunstancias que determinan la incapacidad para ser titular de licencias y autorizaciones, entre las que, además de las relativas a inhabilitaciones y condenas por sanciones o no estar al corriente de obligaciones, figura la de participar u organizar eventos deportivos u otro cualquier acontecimiento sobre el que se realicen las apuestas.

D. Procedimiento para la emisión de los permisos

La expedición de licencias generales se realiza a través de una convocatoria promovida de oficio o a instancia de cualquier interesado por la Dirección General de Ordenación del Juego.

Las bases que rijan la convocatoria no limitarán el número de licencias que podrían ser otorgadas, salvo que a propuesta de la Dirección General de Ordenación del Juego y sobre la base del procedimiento instruido a tal efecto, en el que se dará audiencia a los posibles interesados, se considere necesario dimensionar la oferta del juego objeto de la convocatoria y limitar el número de operadores.

La limitación del número de operadores se fundará exclusivamente en razones de protección del interés público, de protección de menores y de prevención de fenómenos de adicción al juego.

Etapas:

- 1) El titular del Ministerio de Economía y Hacienda aprueba el pliego de bases de la convocatoria a propuesta de la Comisión Nacional del Juego.
- 2) La convocatoria y el pliego de bases se publican en el *Boletín Oficial del Estado*. El pliego de bases del procedimiento establecerá el capital social mínimo, total y desembolsado, necesario para la participación en la licitación.

El procedimiento se ajustará a los principios de publicidad, concurrencia, igualdad, transparencia, objetividad y no discriminación.

- 3) La promoción de la convocatoria a instancia del interesado se practicará en el plazo de seis meses contados desde la recepción de la solicitud, salvo que la Comisión Nacional del Juego estimara motivadamente que existen razones de salvaguarda del interés público, de protección de menores o de prevención de fenómenos de adicción al juego que justifiquen que no se proceda a la convocatoria solicitada.¹⁷

¹⁷ Los interesados podrán solicitar la convocatoria de un nuevo procedimiento de otorgamiento de licencias generales para la explotación y comercialización de determinados juegos, transcurridos al menos 18 meses contados desde la fecha de la anterior convocatoria en relación con la misma modalidad de juego.

- 4) Junto con la solicitud para participar en la convocatoria, el solicitante deberá presentar un plan operativo que tenga en cuenta los principios del juego responsable, la formación de empleados, los canales de distribución, el diseño de juegos y los demás aspectos de su actividad que reglamentariamente se establezcan.

La resolución de otorgamiento de licencia debe contener lo siguiente:

- Denominación, duración, domicilio, capital social y, en su caso, el porcentaje de participación del capital no comunitario.
- Relación de miembros del consejo de administración, directivos, gerentes o apoderados, si los hubiere.
- Naturaleza, modalidades y tipos de actividad sometidos a licencia, así como los acontecimientos sobre cuyos resultados se realicen aquellos.
- Ámbito territorial en el que vaya a desarrollarse la actividad sometida a licencia.
- Condiciones de los premios a otorgar por juego o apuesta y cuantía de los mismos, que en ningún caso podrá superar el porcentaje que al efecto se establezca en el pliego de bases de la convocatoria.
- Relación de los sistemas, equipos, aplicaciones e instrumentos técnicos que serán empleados para la explotación de la actividad.
- Autorización para la realización de la actividad publicitaria, de patrocinio o promoción.
- Mecanismos de prevención para evitar el fraude y sistemas de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo a los que se refiere la Ley 10/2010, de 28 de abril, de Prevención de Blanqueo de Capitales y de la Financiación del Terrorismo.
- Plazo de vigencia, posibilidad de prórroga y causas de extinción de la licencia.
- Los sistemas, procedimientos o mecanismos establecidos, de acuerdo con la naturaleza del juego, para evitar el acceso por parte de las personas incurso en alguna de las prohibiciones subjetivas establecidas en el artículo 6o. de esta Ley, y especialmente los dirigidos a garantizar que se ha comprobado la edad de los participantes.

E. Principales obligaciones de los operadores o licenciarios

- Desarrollar la actividad de juego en el ámbito estatal, con los derechos y obligaciones reconocidos en el pliego de bases y en la resolución de otorgamiento.
- Obtener la licencia singular de explotación para cada modalidad y tipo de juego, siempre que reúnan los requisitos establecidos.
- Satisfacer las tasas que se establezcan, derivadas de la actividad de regulación del juego.
- Implantar un sitio Web específico con nombre de dominio bajo “.es” para el desarrollo y la comercialización a través de internet de actividades de juego en el ámbito de aplicación de esta Ley.
- Redireccionar hacia el sitio Web específico con nombre de dominio bajo “.es” todas las conexiones que se realicen desde ubicaciones situadas en territorio español, o que hagan uso de cuentas de usuario españolas, a sitios Web bajo dominio distinto al “.es”, que sean propiedad o estén controlados por el operador de juego, su matriz o sus filiales.
- Los operadores habilitados para realizar actividades de juego deberán asumir como compromisos, por lo que se refiere a la gestión responsable del juego:
 - Asegurar el cumplimiento de las leyes y reglamentaciones vigentes, especialmente las obligaciones establecidas en la Ley 10/2010, de 28 de abril, de Prevención del Blanqueo de Capitales y de la Financiación del Terrorismo.
 - Asegurar la integridad y seguridad de los juegos, garantizando la participación, la transparencia de los sorteos y eventos, del cálculo y del pago de premios y el uso profesional diligente de los fondos, en su más amplio sentido.
 - Canalizar adecuadamente la demanda de participación.
 - Reducir cualquier riesgo de daño potencial a la sociedad; ello incluye la lucha contra el juego ilegal y las actividades delictivas asociadas.
 - Colaborar activamente, de acuerdo con la normativa vigente, con las autoridades encargadas de la prevención del blanqueo de capitales.

Por gestión responsable del juego se entenderá el conjunto de principios y prácticas a adoptar con objeto de proteger el orden público, garantizando la integridad del juego, optimizando simultáneamente los beneficios para la sociedad.

A través de la Dirección General de Ordenación del Juego se verificará el cumplimiento por los operadores de sus compromisos, sin perjuicio de las competencias de supervisión del servicio ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias, en materia de prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, establecidas por el artículo 45.4, inciso f, de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de Prevención del Blanqueo de Capitales y de la Financiación del Terrorismo.

F. Control de las máquinas de apuestas, así como de portales de juego online

Para monitorear y controlar las actividades de juego realizadas mediante el empleo de terminales o máquinas auxiliares, el operador debe realizar las adaptaciones que permitan a la Dirección General de Ordenación del Juego, por sí misma o a través de los servicios de inspección de la comunidad o ciudad autónoma correspondiente, acceder a las terminales y máquinas auxiliares y a los sistemas técnicos de juego a los que estuvieran conectadas.

Las máquinas auxiliares y las terminales utilizadas para la organización, explotación o desarrollo de actividades de juego, así como el *software* empleado por éstas, forman parte de la plataforma de juego y están sujetas al procedimiento de homologación y certificación (Real decreto 1613/2011).

G. Mecanismos de certificación de máquinas de apuestas, así como de portales de juego online

Otra de las funciones de la Dirección General de Ordenación del Juego consiste en establecer los requisitos técnicos y funcionales necesarios de los juegos, los estándares de operaciones tecnológicas, así como las certificaciones de calidad y seguridad de la información (artículo 21, Ley del Juego 2011).

Los sistemas técnicos de juego se deben auditar cada dos años. La auditoría puede ser realizada por la Dirección General de Ordenación del Juego o por una entidad que proponga de entre las reconocidas para la homologación y certificación de los sistemas técnicos de juego, y que será distinta de la entidad que, en su caso, hubiera realizado el último informe de homologación y certificación de los sistemas técnicos de juego del operador. El costo lo asume el operador.

La certificación de los sistemas técnicos de juego debe ser realizado por las entidades designadas por la Dirección General de Ordenación del Juego.

Existe, además, un procedimiento llamado *de reconocimiento de la homologación y certificación* validada por otras administraciones públicas o por las autoridades competentes de los Estados del espacio económico europeo, respecto del cual el Real decreto 1613/2011 establece:

- 1) La Dirección General de Ordenación del Juego establecerá los efectos que surtirán las homologaciones y certificaciones validadas por otros países del espacio económico europeo o por órganos competentes de las comunidades autónomas en los procedimientos para la concesión de títulos habilitantes de juego equiparables a las licencias otorgadas en la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de Regulación del Juego, así como los procedimientos en los que, en su caso, hayan de ser considerados.
- 2) La normativa que, a tal efecto, dicte la Dirección General de Ordenación del Juego deberá inspirarse en el principio de reducción de cargas administrativas, evitando la reiteración de pruebas técnicas validadas por otra administración.

Los certificados respecto de los que se soliciten efectos ante la Dirección deberán haber sido emitidos, en su caso, por una entidad independiente, designada a estos efectos por un procedimiento que acredite su solvencia.

- 3) La normativa en la que se base la solicitud de reconocimiento o efectos de las homologaciones, certificaciones o documentación deberá haber sido notificada, si así procediera, a la Comisión Europea, con base en la Directiva 98/34/CE, por la que se establece el procedimiento de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas.

El capítulo III del Real decreto 1613/2011 describe el procedimiento, las entidades y los efectos de la certificación de los sistemas técnicos de juego. Igualmente, se regula el reconocimiento de las homologaciones y certificaciones validadas por otras administraciones.

6. Protección de los consumidores

La legislación considera que el juego debe orientarse por políticas “de juego responsable”, mismas que suponen que el ejercicio de las actividades de juego se abordará desde una política integral de responsabilidad social corporativa que contemple el juego 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.

Los operadores de juego deben elaborar un plan de medidas en relación con la mitigación de los posibles efectos perjudiciales que pueda producir el juego sobre las personas e incorporar las reglas básicas de política del juego responsable.

Por lo que se refiere a la protección de los consumidores, los operadores deben:

- 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.
- Informar, de acuerdo con la naturaleza y medios utilizados en cada juego, de la prohibición de participar a los menores de edad o a las personas incluidas en el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego o en el Registro de Personas Vinculadas a Operadores de Juego.

La ley prohíbe financiar a los jugadores; por tanto, los operadores no pueden conceder préstamos ni cualquier otra modalidad de crédito o asistencia financiera a los participantes (artículo 8o., Ley del Juego 2011).

La Ley del Juego 2011 dispone que para realizar publicidad, patrocinio o promoción de juegos o de los operadores de juego se requiere contar con título habilitante. El operador de juego deberá contar con el correspondiente título en el que se le autorice para el desarrollo de actividades de juego a través de programas emitidos en medios audiovisuales o publicados en medios de comunicación o páginas Web, incluidas aquellas actividades de juego en las que el medio para acceder a un premio consista en la utilización de servicios de tarificación adicional prestados a través de llamadas telefónicas o basadas en el envío de mensajes (artículo 7o., Ley del Juego 2011).

La Ley 34/1988, General de Publicidad,¹⁸ es el ordenamiento que regula 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.

Otra medida de protección dispone que los operadores establecerán los sistemas y mecanismos que faciliten la identificación de los participantes en los juegos. Excepcionalmente, la Dirección General de Ordenación del Juego podrá autorizar la participación sin la previa identificación de los participantes, atendiendo a las especiales condiciones de los medios empleados para la comercialización y desarrollo de los juegos, sobre la base de criterios de proporcionalidad y a solicitud motivada del operador.

La identificación de los participantes se realizará a través de un *registro de usuario activo único* con, al menos, los datos de identificación necesarios para la comprobación de que no está en ninguna de las prohibiciones subjetivas de regulación del juego. El operador debe establecer los procedimientos y mecanismos necesarios para garantizar que un mismo jugador no dispone de varios registros de usuario activos.

¹⁸ Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, *Boletín Oficial del Estado*, España, 15 de noviembre de 1988.

La apertura de un registro de usuario requerirá que el participante aporte los datos y que el operador compruebe la veracidad de los mismos.

Corresponde a la Dirección General de Ordenación del Juego establecer los procedimientos necesarios para facilitar la autenticación y comprobación de los datos de identidad de los residentes en España en tiempo real, y en los supuestos en que esto no sea posible, en un plazo inferior a tres días. La verificación de los datos aportados por el participante no residente en España deberá ser realizada por el operador en el plazo máximo de un mes desde la activación del registro de usuario, y será condición imprescindible para el cobro de los premios obtenidos por el participante, cualquiera que sea su importe y naturaleza.

En ambos casos, transcurrido el plazo de un mes desde la solicitud del registro sin que los datos hubieran sido verificados, éste quedará anulado.

7. Régimen sancionador

La legislación española aplicable al juego considera dos tipos de conductas ilícitas: por un lado, las infracciones administrativas, que se sancionan principalmente con multas y suspensión de actividades, y por otro los delitos, que además de sancionarse con multas se castigan con privación de la libertad por algún tiempo.

Los diversos tipos de infracciones se localizan en los distintos ordenamientos que regulan los diferentes aspectos de la industria del juego. En el desarrollo de la presente sección sólo nos referiremos a los que contempla la Ley del Juego 2011. La Dirección General de Ordenación del Juego y el titular del Ministerio de Economía y Hacienda tienen asignada la potestad sancionadora respecto de las infracciones administrativas cometidas en contra de la Ley del Juego 2011. En el caso de que la infracción se realice por una entidad sujeta a la vigilancia o inspección de un organismo regulador distinto a la Dirección General de Ordenación del Juego, o cuando por razón de la materia resultara competente otro órgano administrativo, la Dirección avisará a aquél de los hechos presuntamente constitutivos de infracción.

En todo caso, la Dirección General de Ordenación del Juego es competente para sancionar por la comisión de las infracciones previstas en el inciso *e* del artículo 40 de la Ley del Juego 2011.

Las infracciones administrativas se gradúan en muy graves, graves y leves.

Infracciones muy graves	
Descripción	Sanciones
— La organización, celebración o explotación de las actividades incluidas en el ámbito de aplicación de esta Ley, careciendo del título habilitante correspondiente. — Realizar, promocionar, permitir o consentir, expresa o tácitamente, la organización, celebración o explotación de las actividades objeto de esta Ley en medios o soportes, o por canales de distribución no autorizados y, en particular, mediante el empleo de <i>software</i>, sistemas de comunicación, materiales o equipos no autorizados o no homologados. — La cesión del título habilitante, así como su transmisión en los supuestos previstos en el artículo 9.3 de esta Ley, sin la previa autorización de la Comisión Nacional del Juego. — La obtención de las correspondientes autorizaciones o licencias mediante la aportación de documentos o datos falsos e inciertos. — El impago injustificado y reiterado de los premios que correspondieran a los participantes de los juegos. — La alteración o manipulación de los sistemas técnicos previamente homologados o de cualquier otro elemento relativo a la obtención de premios en perjuicio de los participantes. — La realización de actividades de juego infringiendo la reserva establecida en el artículo 40. de esta Ley. — La comisión de dos infracciones graves en el plazo de dos años, con sanción definitiva en vía administrativa.	Las infracciones calificadas como muy graves serán sancionadas por el titular del Ministerio de Economía y Hacienda, a propuesta de la Comisión Nacional del Juego, con multa de un millón a cincuenta millones de euros. Además de la multa, podrá imponerse la pérdida del título habilitante, la inhabilitación para la realización de las actividades previstas en el artículo 10. de esta Ley por un periodo máximo de cuatro años o la clausura de los medios por los que se presten servicios de la sociedad de la información que soporten las actividades de juego. Prescripción: Las infracciones muy graves prescribirán a los cuatro años, las graves a los dos años y las leves en un año.

Infracciones muy graves	
Descripción	Sanciones
— El desarrollo y la comercialización a través de internet de actividades de juego en el ámbito de aplicación de esta Ley, que no sean realizadas en el sitio Web específico bajo “.es”, al que se refiere el artículo 10.4.d) de esta Ley. — El incumplimiento de la obligación de redireccionamiento referida en el artículo 10.4.e) de esta Ley.	

Infracciones graves	
Descripción	Sanciones
— 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. — Permitir el acceso a la actividad de juego a las personas que lo tienen prohibido, de conformidad con el artículo 6o. de esta Ley, siempre que la entidad explotadora de juegos conozca o deba conocer la concurrencia de tales prohibiciones. — La concesión de préstamos o cualquier otra modalidad de crédito a los participantes por parte de los operadores. — Efectuar la promoción, patrocinio y publicidad de los juegos objeto de esta Ley, o actuaciones de intermediación, cuando quienes lo realizan carezcan de título habilitante o se difundan con infracción de las condiciones y límites fijados en el mismo o infringiendo las normas vigentes en esta materia, cualquiera que sea el medio que se utilice para ello. El incumplimiento de los requerimientos de información o de cese de prestación de servicios dictados por la autoridad encargada de la regulación del juego que se dirijan a los proveedores de servicios de pago, prestadores de servicios de comunicación audiovisual, prestadores de servicios de la sociedad de la información o de comunicaciones electrónicas, medios de comunicación social, agencias de publicidad y redes publicitarias.	2. Las infracciones calificadas como graves serán sancionadas por la Comisión Nacional del Juego con las siguientes sanciones: a) Multa de cien mil euros a un millón de euros. b) Suspensión de la actividad en España por un plazo máximo de seis meses. Prescripción: Las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los cuatro años, y las impuestas por faltas graves a los dos años.

Infracciones graves	
Descripción	Sanciones
— La obstrucción, resistencia o excusa a la función de inspección y control, así como la ocultación o destrucción de la información, documentos o soportes de la misma. — La negativa reiterada de los operadores u organizadores a facilitar la información que les sea requerida por la Comisión Nacional del Juego. — La negativa reiterada a atender las reclamaciones o quejas formuladas por los participantes o la Comisión Nacional del Juego. — El incumplimiento de las obligaciones de comunicación de aquellas modificaciones efectuadas en la composición, sede, capital y titularidad de las acciones o participaciones de las personas jurídicas habilitadas, en el plazo de tres meses desde que se hubieran realizado. — El incumplimiento de los requisitos técnicos de los reglamentos o del pliego de bases relativos al <i>software</i> y a los sistemas de comunicación. — La utilización de sistemas técnicos no homologados o no autorizados. — La fabricación, comercialización, mantenimiento o distribución de material de juego propiedad de los operadores que desarrollen actividades de juego objeto de reserva en el artículo 4o. de esta Ley, sin la debida autorización. — El impago de los premios que correspondieran a los participantes en los juegos. — La comisión de dos infracciones leves en el plazo de dos años, con sanción definitiva en vía administrativa.	

Infracciones leves	
Descripción	Sanciones
— La participación en actividades de juego, contraviniendo las prohibiciones establecidas en el artículo 6.2, incisos <i>c, d, e, f, g y h</i>, de esta Ley. — Los incumplimientos de las obligaciones contenidas en esta Ley, cuando no estuvieren expresamente tipificadas como infracciones graves o muy graves. — No colaborar con los inspectores o agentes de la autoridad en relación con el desarrollo de las actividades de juego o lo relacionado con la comprobación del sorteo o evento en cuya virtud se obtengan los premios. — 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. — No informar al público sobre el contenido del título habilitante del operador de juego.	Las infracciones calificadas como leves serán sancionadas por la Comisión Nacional del Juego con: a) Apercibimiento por escrito. b) Multa de hasta cien mil euros. Prescripción: Las sanciones impuestas por faltas leves prescribirán en un año.

Las reglas aplicables a este modelo sancionador son las siguientes:

- La Dirección General de Ordenación del Juego podrá acordar adicionalmente el comiso y la destrucción de cualquier elemento relativo al desarrollo de la actividad en aquellos supuestos en los que el infractor careciera de título habilitante o éste le hubiere sido revocado.
- La cuantía de las sanciones se graduará atendiendo a la naturaleza de los derechos personales afectados, al volumen de las transacciones efectuadas, a los beneficios obtenidos, al grado de intencionalidad, a la reincidencia, a los daños y perjuicios causados a las personas interesadas y a terceras personas, y a cualquier otra circunstancia que sea relevante para determinar el grado de antijuridicidad y de culpabilidad presentes en la concreta actuación infractora.
- Si en razón de las circunstancias concurrentes se apreciara una cualificada disminución de la culpabilidad del imputado o de la antijuridicidad del hecho, el órgano sancionador establecerá

la cuantía de la sanción aplicando la escala relativa a la clase de infracciones que preceda inmediatamente en gravedad a aquella en que se integra la considerada en el caso de que se trate.

- El procedimiento se iniciará de oficio, por acuerdo de la Dirección General de Ordenación del Juego, por propia iniciativa, por acta motivada de la Inspección, por petición razonada de otros órganos o por denuncia.
- Se resolverá en el plazo de seis meses a contar desde la fecha del acuerdo de inicio.
- Las resoluciones que dicte la Dirección General de Ordenación del Juego en los expedientes sancionadores pondrán fin a la vía administrativa, y podrán ser recurridas.
- Durante la sustanciación del procedimiento o en el propio acuerdo de inicio, la Dirección General de Ordenación del Juego podrá acordar alguna o algunas de las siguientes medidas provisionales:
 - Suspensión temporal de la actividad objeto del correspondiente título habilitante.
 - Decomiso o precinto, en su caso, si lo hubiere, de cualquier bien o documentación relativa al desarrollo de la actividad objeto del correspondiente título habilitante.

La Dirección General de Ordenación del Juego puede adoptar medidas cautelares o definitivas para que se interrumpan las actividades de juego ilegal realizadas por operadores de juegos mediante servicios de la sociedad de la información o para retirar los contenidos que constituyan actividades de juego realizadas sin el título habilitante correspondiente.

Delitos

Uno de los propósitos de la Ley del Juego 2011 fue establecer el marco regulatorio de la actividad de juego que se desarrolle en el ámbito nacional con el fin de garantizar la protección del orden público. La legislación española considera relevante el delito de blanqueo de capitales en relación con el juego, pues establece obligaciones particulares a las personas responsables de la gestión, explotación y comercialización de

establecimientos dedicados a estas actividades para evitar la comisión de dicho delito.¹⁹

El delito de blanqueo de capitales en relación con el juego se sanciona, conforme al Código Penal vigente (Ley 10/1995), con pena de prisión de seis meses a seis años y multa del triple del monto del valor de los bienes.

Para evitar la comisión de esos delitos en el ámbito del juego, los operadores del juego están obligados a identificar y conocer la identidad profesional o empresarial de la contraparte con quien se hacen negocios, así como a dar seguimiento periódico a fin de garantizar el origen lícito de los fondos y la actualización de los datos e información recabada (artículos 5o., 6o. y 7o., Ley 10/2010).

En el caso de los casinos se imponen las siguientes medidas:

- Los casinos de juego identificarán y comprobarán mediante documentos fehacientes la identidad de cuantas personas pretendan acceder al establecimiento. La identidad de tales personas será registrada (artículo 7o., apartado 5).
- Los operadores de los casinos de juego están obligados a identificar a las personas que pretendan realizar las siguientes operaciones:
 - La entrega a los clientes de cheques como consecuencia de operaciones de cambio de fichas.
 - Las transferencias de fondos realizadas por los casinos a petición de los clientes.
 - La expedición por los casinos de certificaciones acreditativas de ganancias obtenidas por los jugadores.
 - La compra o venta de fichas de juego por un valor igual o superior a dos mil euros.

La observancia de estas medidas permite entender cumplidas las obligaciones de diligencia exigidas por la Ley.

¹⁹ Véase la Ley 10/2010, de 28 de abril, de Prevención del Blanqueo de Capitales y de la Financiación del Terrorismo, *Boletín Oficial del Estado*, España, 29 de abril de 2010.

II. ESPAÑA

95

A diferencia de la regulación de Reino Unido y Estados Unidos de América, las conductas como trampa, fraude o manipulación de dispositivos para sacar ventaja se encuentran enmarcadas en el delito de estafa, sancionado genéricamente con prisión de seis meses a seis años (artículos 248 a 251 bis del Código Penal). De esta forma, se utiliza el tipo genérico de fraude/estafa y no se especifica, como en otros ordenamientos, cuando se trata de juegos de azar y apuestas.