



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho
Trabajo de Fin de Grado
Grado en Derecho

PUBLICIDAD Y REGLAMENTACIÓN DEL JUEGO

Presentado por:

Alberto Arranz Herrero

Tutelado por:

María del Mar Bustillo Saiz

Valladolid, 12 de marzo de 2023

RESUMEN

El juego consiste en un problema social que ha convivido con la sociedad desde la Antigüedad. Los datos obtenidos a partir del Ministerio de Consumo del Gobierno de España reflejan la evolución que ha tenido aquél en la sociedad española, pudiendo observarse que el aumento del juego en ella va acompañado de la legislación promulgada sobre este tema. Este TFG pretende mostrar la historia del juego; así como llevar a cabo un estudio detallado acerca de la regulación y comunicación o publicidad del juego en España.

Palabras clave: Juego, apuestas, regulación, comunicación.

ABSTRACT

Gambling is a social problem that has coexisted with society since Antiquity. Data obtained from the Ministry of Consumer of the Spanish Government reflect the gambling's evolution in Spanish society, can be observed that the increase in that is accompanied by the legislation enacted on this subject. This TFG aims to show the gambling's history as well as to carry out a detailed study on the regulation and communication or advertising of gambling in Spain.

Keywords: Gambling, bet, regulation, communication

ÍNDICE DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	7
2. JUEGO-APUESTA	8
3. HISTORIA DEL JUEGO Y DIFERENTES TIPOS DE JUEGO	9
3.1 Historia	9
3.2 Evolución	9
3.3 Diferentes tipos de juego	12
3.3.1 <i>Clasificación según su contenido</i>	12
3.3.2 <i>Clasificación según la normativa</i>	13
4. EVOLUCIÓN DEL MARCO LEGISLATIVO.....	17
4.1 Código Civil. Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil.	17
4.2 Real Decreto-ley 16/1977, de 25 de febrero, por el que se regulan los aspectos penales, administrativos y fiscales de los juegos de suerte, envite o azar y apuestas.	18
4.3 Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información.	19
4.4 Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego.	20
4.4.1 <i>Objeto y ámbito de aplicación</i>	21
4.4.2 <i>Disposiciones generales</i>	22
4.5 Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de comunicaciones comerciales de las actividades de juego.	24
4.6 Proyecto de Ley, de 25 de marzo de 2022, por la que se modifica la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego.	25
5. ESTUDIO DE LA LEY 13/2011.....	25

5.1	Administración del Juego	25
5.2	Títulos habilitantes	27
5.2.1	<i>Licencias generales y singulares</i>	28
5.2.2	<i>Autorizaciones de juego ocasional</i>	41
5.3	Control de la actividad	42
5.3.1	<i>La vigilancia, control e inspección de actividades de juego de ámbito estatal</i>	43
5.3.2	<i>La homologación de los sistemas técnicos de juego</i>	44
5.3.3	<i>Juego ilegal</i>	46
5.3.4	<i>Colaboración con las autoridades competentes en la prevención y control del fraude, y en la defensa de la integridad en las actividades de juego</i>	49
5.4	Régimen sancionador	52
5.4.1	<i>Regulación de infracciones y sanciones administrativas</i>	52
5.4.2	<i>Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego, RGLAJ</i>	55
5.4.3	<i>Denuncias y reclamaciones</i>	61
5.4.4	<i>Phishing Alert</i>	62
5.4.5	<i>Sistema de Verificación de Identidad</i>	63
5.5	Régimen fiscal	63
6.	ESTUDIO DEL REAL DECRETO 958/2020	65
6.1	Publicidad, patrocinio y promoción de las actividades de juego	65
6.1.1	<i>Actividades de patrocinio</i>	68
6.1.2	<i>Actividades de promoción</i>	69
6.1.3	<i>Actividades de publicidad con aparición de personas de notoriedad pública</i>	69
6.2	<i>Comunicaciones comerciales</i>	69
6.3	<i>Ejemplo de publicidad ilícita y encubierta. Asociación de Usuarios de la Comunicación contra Influencers</i>	70
6.4	Régimen sancionador	75
6.5	<i>Disposiciones específicas en función del canal de distribución</i>	76

6.6	<i>Acuerdos de corregulación</i>	77
6.7	<i>Juego seguro y responsable</i>	77
6.7.1	<i>Juego seguro</i>	77
6.7.2	<i>Juego responsable</i>	79
7.	CONCLUSIONES	82
8.	BIBLIOGRAFÍA	84

LISTADO DE ABREVIATURAS

- AEAT: Agencia Estatal de Administración Tributaria.
- AUC: Asociación de Usuarios de la Comunicación.
- CAJR: Consejo Asesor de Juego Responsable.
- CC: Código Civil.
- Convenio MACOLIN: Convenio sobre la Manipulación de las Competiciones Deportivas.
- CPJ: Consejo de Políticas del Juego.
- DGOJ: Dirección General de Ordenación del Juego.
- EJR: Estrategia de Juego Responsable.
- GoC: Grupo de Copenhague.
- ONCE: Organización Nacional de Ciegos Españoles.
- RAE: Real Academia Española.
- RGIAJ: Registro General de Interdicción de Acceso al Juego.
- RGLJ: Registro General de Licencias de Juego.
- RPVOJ: Registro de Personas Vinculadas a Operadores de Juego.
- SELAE: Sociedad Estatal de Loterías.
- SIGMA: Servicio de Investigación Global del Mercado de Apuestas.
- SVI: Sistema de Verificación de Identidad.

1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo es interesante debido a que se trata de un tema de actualidad, que se encuentra en boca de la mayoría de la sociedad. El juego y las apuestas han sido siempre un atractivo para la sociedad, tanto para las personas pertenecientes a la nobleza como para el pueblo llano, aunque con diferentes finalidades. Para los del primer grupo, en la Antigua Grecia o en el Imperio romano, consistía en una actividad de disfrute en la que pasar un rato agradable viendo a gladiadores o fieras combatir. Sin embargo, para aquellas personas que no tenían tantas oportunidades y no que no contaban con una vida tan lujosa, se trataba de un modo de evadirse de la realidad, de olvidar sus problemas y de intentar sanar sus deudas; pero el final solía ser otro, es decir, estas se veían aumentadas.

Pero el juego no se comenzó a regular hasta hace relativamente poco tiempo, tanto el llevado a cabo por el Estado como las loterías, como el privado, refiriéndonos a los casinos o casas de apuestas. En España, la primera legislación que contiene alguna norma relativa al juego es el Código Civil de 1889; pero, no es hasta la promulgación del Real Decreto 16/1977 cuando existe un verdadero interés de tratar este asunto.

El juego y las apuestas siempre han sido dos temas muy tabús para la sociedad, ya que es problema que, como casi todos, ahonda en los más pobres, sin casi afectar a las personas de más poder. Aunque, bien es verdad, que muchas personas ricas han perdido toda su fortuna debido a su ludopatía, es decir, debido a su adicción al juego.

Se puede decir que el inicio de este Siglo ha sido el “boom” definitivo de las apuestas. El juego se ha multiplicado en estos últimos años y ha entrado en acción una parte muy importante de la sociedad, los jóvenes. Como ya se verá más adelante, el incremento de los jóvenes que han participado alguna vez en actividades de este tipo, respecto al resto de la población, se ha incrementado considerablemente en los últimos diez años, llegando a existir casos de hasta menores de edad.

Por suerte, el juego ha dejado de ser un tema tabú, se ha reconocido como un gran problema para la sociedad y se ha llevado a cabo la primera gran regulación en esta materia gracias a la promulgación de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de Regulación del Juego. Otro paso muy importante ha sido la publicación del Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de comunicaciones comerciales de las actividades de juego.

En concreto, este TFG se compone de una serie de apartados, además de la preceptiva introducción y de las conclusiones. En el segundo apartado se van a recoger una

serie de definiciones de juego y de apuesta. El tercer apartado abarca la historia cómo ha sido la evolución del juego, recogiendo además los diferentes tipos de juego regulados en España. Por su parte, el cuarto apartado hace referencia a la legislación más importante que se ha promulgado en España acerca del juego y de las apuestas. Por último, tanto el quinto como el sexto apartado tienen el objetivo de desarrollar las dos regulaciones más importantes. Por un lado, el apartado quinto se dedica a la Ley 13/2011, de regulación del juego, la cual se desarrolla como consecuencia del importante crecimiento del juego online, surgiendo la necesidad de ofrecer la protección jurídica suficiente a los participantes, sobre todo en casos de posibles fraudes o blanqueos de capitales; además de brindar seguridad a los menores. Por otro lado, el sexto y último apartado va a contener las disposiciones más importantes del Real Decreto 958/2020, de comunicaciones comerciales de actividades de juego, el cual se ha llevado a cabo ante la necesidad de intentar frenar el aumento creciente de este problema, haciendo hincapié sobre todo en la publicidad y comunicación realizada sobre el juego.

2. JUEGO-APUESTA

En primer lugar, cabe indicar lo que la Real Academia Española, en adelante RAE, entiende por juego; juego es el ejercicio recreativo o de competición sometido a reglas, y en el cual se gana o se pierde. (RAE, 23.ºEd.).

El juego de azar se puede definir como el juego donde los participantes disponen de un cierto porcentaje de posibilidades tanto de ganar como de perder, las cuales no dependen directamente ni de los conocimientos ni de las habilidades de aquellos.

Si nos dirigimos a lo señalado por la RAE, entendemos que el juego de azar o juego de suerte es aquel cuyo resultado no depende de la habilidad o destreza de los jugadores, sino exclusivamente de la suerte.

En esta noción cabe introducir la palabra envite, la cual es utilizada por la mayor parte de las legislaciones cuando se hace referencia a una ganancia de tipo económico en función de la suerte de un juego o apuesta.

Por ejemplo, la RAE define el envite como la apuesta que se hace en una jugada en algunos juegos, especialmente de naipes.

Por su parte, esta misma define el juego de envite como cada uno de los juegos en los que se apuesta sobre un lance determinado.

Por otro lado, una apuesta, en palabras de la RAE consiste en el hecho de arriesgar cierta cantidad de dinero en la creencia de que algo, como un juego, una contienda deportiva, etc., tendrá tal o cual resultado; cantidad que en caso de acierto se recupera aumentada a expensas de las que han perdido quienes no acertaron.

3. HISTORIA DEL JUEGO Y DIFERENTES TIPOS DE JUEGO

3.1 Historia

Este tipo de juegos, sobre todo, el de las apuestas deportivas ha tenido un gran incremento en la actualidad. Pero, estos han existido desde la Antigüedad.

Para encontrar el origen de estos juegos, cabe acudir a la Antigua Grecia, a los territorios de Asiria y Sumeria, donde sus ciudadanos jugaban a las tabas, las cuales eran los predecesores de los dados. Este juego consistía en lanzar un hueso de animal, denominado astrágalo, el cual se encontraba en la parte del talón de estos.

Pero es, aproximadamente, en el año 2000 a.C., cuando aparecen los dados. Se trata de una invención de los egipcios que se hizo popular en el Imperio Romano, donde realmente se va a iniciar esta verdadera adicción, con el uso de estos y la aparición de las primeras casas de apuestas.

Además, de estos últimos podemos mencionar los Circos Máximos, donde se celebraban las luchas entre gladiadores, las peleas de fieras y sobre todo las carreras de caballos. Este tipo de evento era considerado como un espectáculo para toda clase social; desde los emperadores hasta el pueblo llano. Al Circo todos acudían y, por ello, era uno de los lugares con más frecuencia de apuestas.

Por otro lado, los juegos de lotería surgieron en China, más concretamente con la Dinastía Han, de los que se dice que tenían una función más “leal”, ya que los utilizaban para recaudar fondos, con el objetivo de destinarlos, por ejemplo, a la construcción de la muralla china. (Red historia – Orígenes de los juegos de azar, 2018).

3.2 Evolución

Más adelante, en China surgieron los primeros juegos de cartas, los cuales fueron muy exitosos en la época, estamos hablando de los siglos 8-9 d.C.; por lo cual tuvieron una rápida difusión por Asia y Oriente Medio.

Existe una diversidad de teorías acerca del origen de la ruleta; China, Italia, pero la que cuenta con más posibilidades es la que relata que su arranque se encuentra en Francia. A mediados del Siglo XVII, el físico y matemático Pascal trató de crear una máquina de movimiento perpetuo, sin éxito. Pero a partir de ella, se originó la ruleta. De la cual han existido diversas modalidades, sin “0”, en América con “0” y “00”, y la más moderna, únicamente con “0”. La cual fue introducida en Alemania y tras, la prohibición del juego en este país, los hermanos Blanc la llevaron a Montecarlo en 1860, ciudad que se erigió la reina del juego en Europa. (Ruleta).

Por su parte, el nacimiento de las máquinas tragaperras data de finales del Siglo XIX, en Nueva York. Se trataba de una máquina que contenía cincuenta cartas y realizaba combinaciones de cinco cartas, simulando partidas de cartas. En un principio, con estas máquinas no se obtenía dinero, sino bebidas o comidas gratis en los establecimientos donde se encontraban.

Pocos años después Charles Fey creó la “Liberty Bell”, la cual fue la primera máquina tragaperras que introdujo los pagos automáticos. Se dice que, a partir de esta máquina, se cambió la historia de las apuestas modernas. Por último, ante la falta de patente de Fey, Herbert Mills creó la “Operator Mills”, que es la máquina tragaperras tal y como la conocemos. (Red historia – La historia de las máquinas tragaperras, 2020).

Ahora, voy a pasar a relatar el origen de los principales lugares donde se desarrollan tales juegos.

En cuanto a los casinos, el primero de todos ellos, fue la sala de juegos Ridotto, construida en Venecia en 1638, con la clara intención de atraer a la gente que viajaba con motivo de los carnavales a la ciudad italiana.

Por su parte, en América no aparecieron hasta el Siglo XX y bajo el nombre de Salones. El primero de ellos se levantó en 1905 en Las Vegas, aunque no se popularizaron hasta que se legalizó el juego en 1931. Por último, señalar que Macao es en la actualidad la región más grande del mundo en cuanto al juego. (Red historia – El origen de la palabra casino, 2020).

Respecto a las apuestas deportivas y las casas de apuestas, como ya se ha mencionado anteriormente, en la Antigua Grecia y en el Imperio Romano se realizaban apuestas tanto en

los combates entre gladiadores y en los combates entre fieras, como en las carreras de caballos.

Pero no es hasta el Siglo XIX cuando existe un verdadero crecimiento e interés público en el mundo del juego. En 1845, Reino Unido redacta la Ley del Juego, a partir de la cual se permite la realización de apuestas legales en locales, con el objetivo de contribuir a las arcas del Estado.

Comenzaron las carreras de caballos y con las carreras de galgos, pero pronto, se introdujo el fútbol. Este tipo de locales se expandió muy rápidamente por Europa, llegando también a España donde se popularizó la Quiniela. (Red historia – El origen de las casas de apuestas, 2020).

En cuanto a España, cabe hacer una especial referencia al origen de la Lotería Nacional, que cabe recordar que es un juego de azar más, aunque se encuentre bien visto por la sociedad.

La Lotería Nacional es introducida en España en 1763 durante el reinado de Carlos III, con el claro objetivo de contribuir a las arcas del Estado¹. El primer sorteo se celebró el 10 de diciembre de dicho año bajo en nombre de Lotería por Números.

Pero no fue hasta la publicación de una Instrucción de la “Lotería Nacional de España” en 1811 cuando fue aprobada. El 4 de marzo de 1812 se celebró el primer sorteo de la lotería moderna en Cádiz, lugar donde se realizó pocos días después la promulgación de la primera Carta Magna de España, “La Pepa”.

Para encontrar el primer sorteo extraordinario de Navidad, cabe acudir a 1818, bajo el reinado de Fernando VII. Pero no se popularizó hasta el hecho de celebrarse anualmente hasta 1839.

Por su parte, el primer sorteo de la Bonoloto fue el 28 de febrero de 1988. (Real Asociación Española de Cronistas Oficiales).

Para resumir la introducción del juego en España, cabe hacer una clasificación acerca de los años de regulación de los diferentes juegos de azar en España.

Tabla 1. Año de regulación de los juegos en España

DENOMINACIÓN	AÑO DE REGULACIÓN
<i>Lotería</i>	1811
<i>Lotería Nacional</i>	1937

¹ Decreto de 30 de septiembre de 1763. “... y he tenido por oportuno y conveniente, establecer en Madrid una lotería ... para que se convierta en beneficio de Hospitales, Hospicios y otras Obras Pías y públicas, en que se consumen anualmente muchos caudales de mi real erario...”.

<i>Cupón de la ONCE</i>	1939
<i>Quinielas futbolísticas</i>	1946
<i>Casinos</i>	1977
<i>Bingos</i>	1977
<i>Máquinas recreativas y de azar</i>	1977
<i>Lotería Primitiva</i>	1986
<i>Bonoloto</i>	1988
<i>Lotería del Zodiaco</i>	1991

Fuente: Barroso Benítez, C. (2003).²

Como se puede observar, en este cuadro se recoge una amplia variedad de juegos donde unos son mejores vistos por la sociedad que otros; en función de si son celebrados por el sector público o por el sector privado. Lo mismo sucederá con su publicidad, como ya se verá más adelante en este trabajo.

3.3 Diferentes tipos de juego

3.3.1 Clasificación según su contenido

Una vez mencionado el origen de la mayoría de los juegos de azar, cabe agruparlos por categorías.

Por un lado, tenemos los distintos juegos de ruleta, los cuales se basan en la probabilidad de acertar el número o diversas combinaciones realizadas antes de iniciarse el juego.

En segundo lugar, mencionar los juegos de cartas, muy comúnmente se pueden encontrar en los casinos; como por ejemplo el Póker o el Black-Jack.

Señalar las máquinas tragaperras, las cuales consisten en que se den una serie de combinaciones ganadoras en los paneles en los que se juegan.

Por otro lado, nos encontramos con la Lotería, la recoge una gran cantidad de sorteos regulados por el Estado, como La Primitiva y el Euromillón, entre otros. En este tipo de sorteos, los participantes escogen un boleto con una serie de números que esperan que sea la combinación ganadora.

² BARROSO BENÍTEZ, C. *Las bases sociales de la ludopatía* [Tesis doctoral, Universidad de Granada, 2003].

Por último, mencionar las apuestas y quinielas deportivas, las cuales se basan en tratar de pronosticar que sucederá en los diferentes partidos de diversos deportes. Son las que han tenido un gran auge en la actualidad.

3.3.2 *Clasificación según la normativa*

Una vez finalizada esta clasificación más tradicional, cabe realizar otra más ajustada al Derecho y en base a una serie de Órdenes promulgadas. Por lo tanto, se trata de diversas modalidades de juego reguladas por el Estado; todas aquellas que no se encuentran en esta lista se consideran ilegales.

- Otras apuestas de contrapartida

Es la apuesta en la que el participante apuesta contra el operador de juego, obteniendo derecho a premio en el caso de acertar el pronóstico sobre el que se apuesta, y siendo el premio el resultante de multiplicar el importe de la participación por el coeficiente que el operador haya validado previamente para el pronóstico realizado. La apuesta se realiza sobre el resultado de uno o varios eventos incluidos en los programas previamente establecidos por el operador de juego, o sobre hechos o circunstancias que formen parte o se desarrollen en el marco de tales eventos y que hayan sido previamente establecidos en el correspondiente programa por el operador de juego³. (O. EHA/3079/2011, de 8 de noviembre).

- Apuestas deportivas de contrapartida

Es la apuesta deportiva en la que el participante apuesta contra el operador de juego, obteniendo derecho a premio en el caso de acertar el pronóstico sobre el que se apuesta, y siendo el premio el resultante de multiplicar el importe de la participación por el coeficiente que el operador haya validado previamente para el pronóstico realizado⁴. (O. EHA/3080/2011, de 8 de noviembre).

- Apuestas deportivas mutuas

³ Anexo I artículo 2 O. EHA/3079/2011, de 8 de noviembre.

⁴ Anexo I artículo 2 O. EHA/3080/2011, de 8 de noviembre.

Se entiende por apuesta deportiva mutua aquella apuesta deportiva en la que un porcentaje de la suma de las cantidades apostadas, previamente establecido en las reglas básicas del juego, se distribuye entre aquellos participantes que, de conformidad con el programa de premios, hubieran acertado el resultado del evento deportivo o el hecho o circunstancia del evento sobre el que recaen las apuestas⁵. (O. EHA/3081/2011, de 8 de noviembre).

- Apuestas hípicas de contrapartida

Es la apuesta hípica en la que el participante apuesta contra el operador de juego, obteniendo derecho a premio en el caso de acertar el pronóstico sobre el que se apuesta, y siendo el premio el resultante de multiplicar el importe de la participación por el coeficiente que el operador haya validado previamente para el pronóstico realizado⁶. (O. EHA/3082/2011, de 8 de noviembre).

- Apuestas hípicas mutuas

Se entiende por apuesta hípica mutua aquella apuesta hípica en la que un porcentaje de la suma de las cantidades apostadas, previamente establecido en las reglas básicas del juego, se distribuye entre aquellos participantes que, de conformidad con el programa de premios, hubieran acertado el resultado de la carrera o conjunto de carreras o el hecho o circunstancia del evento sobre el que recaen las apuestas⁷. (O. EHA/3083/2011, de 8 de noviembre).

- Concursos

Se entiende por concursos aquella modalidad de juego en la que su oferta, desarrollo y resolución se desarrolla por un medio de comunicación ya sea de televisión, radio, Internet u otro, siempre que la actividad de juego esté conexas 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

⁵ Anexo I artículo 2 O. EHA/3081/2011, de 8 de noviembre.

⁶ Anexo I artículo 2 O. EHA/3082/2011, de 8 de noviembre.

⁷ Anexo I artículo 2 O. EHA/3083/2011, de 8 de noviembre.

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 o de conocimiento o destreza⁸. (O. EHA/3084/2011, de 8 de noviembre).

- Juego de la Ruleta

Se entiende por juego de la Ruleta aquel juego de azar en el que los participantes juegan contra el establecimiento organizador y en el que la posibilidad de ganar depende de la coincidencia de la apuesta del participante con el número, color o ubicación de la casilla en la que se detenga la representación de una bola que se pone en movimiento dentro de la representación de un disco horizontal giratorio sostenido por un eje y dividido en casillas radiales numeradas⁹. (O. EHA/3085/2011, de 8 de noviembre).

- Punto y banca

Se entiende por juego de punto y banca aquel juego de azar practicado con naipes, que enfrenta a varios jugadores entre sí. El operador actúa como intermediario y garante de las cantidades apostadas entre terceros, detrayendo las cantidades o porcentajes que previamente hubiera fijado. La posibilidad de ganar del jugador es que su mano de naipes sume nueve puntos o se acerque a ellos sin pasarse y sea superior al valor de la mano que juega la banca¹⁰. (O. EHA/3086/2011, de 8 de noviembre).

- Bingo

Se entiende por juego del bingo aquel juego de azar en el que la posibilidad de ganar depende de que se consigan formar en los cartones o tarjetas virtuales sobre los que se realiza el juego alguna de las combinaciones numéricas susceptibles de obtener premio y que se obtienen mediante un sorteo celebrado a estos efectos en el que están presentes la totalidad de los números del juego¹¹. (O. EHA/3087/2011, de 8 de noviembre).

- Black Jack

⁸ Anexo I artículo 2 O. EHA/3084/2011, de 8 de noviembre.

⁹ Anexo I artículo 2 O. EHA/3085/2011, de 8 de noviembre.

¹⁰ Anexo I artículo 2 O. EHA/3086/2011, de 8 de noviembre.

¹¹ Anexo I artículo 2 O. EHA/3087/2011, de 8 de noviembre.

Se entiende por juego de Black Jack aquel juego de azar practicado con naipes, en que los participantes juegan contra el establecimiento organizador, siendo el objeto del juego alcanzar veintiún puntos o acercarse a ellos sin pasar de ese límite¹². (O. EHA/3088/2011, de 8 de noviembre).

- Juego del póquer

Juego de cartas o naipes en el que varios jugadores se enfrentan entre sí con el objeto de obtener alguna de las combinaciones de cartas que, de conformidad con el valor atribuido por las reglas particulares del juego y en relación a las combinaciones obtenidas por el resto de participantes que no se hubiesen retirado de la mano, le permita ganar el fondo del juego o la parte del mismo que pudiera corresponderle. En la dinámica general de juego se alternan sucesivamente rondas de reparto de cartas de la baraja inglesa, excluidos los comodines, con rondas de realización de apuestas por parte de los participantes¹³. (O. EHA/3089/2011, de 8 de noviembre).

- Juegos Complementarios

Tipo de juegos en el que se incluyen juegos de diversa naturaleza (que combinan el azar con la habilidad y la destreza, la cultura y los conocimientos, etc.), y que tienen el denominador común de que su práctica no está basada únicamente en la obtención de un lucro económico, sino que en ella predomina la diversión que proporcionan¹⁴. (O. EHA/3090/2011, de 8 de noviembre).

- Apuesta cruzada

Es la apuesta resultante de la casación de una oferta de apuesta a favor y de otra oferta de apuesta en contra, ambas emitidas por participantes, sobre un determinado evento y hecho apostable, en la que el operador de juego actúa únicamente como intermediario y garante de las cantidades arriesgadas entre los participantes en dichas apuestas¹⁵. (O. HAP/1369/2014, de 25 de julio).

¹² Anexo I artículo 2 O. EHA/3088/2011, de 8 de noviembre.

¹³ Anexo I artículo 2 O. EHA/3089/2011, de 8 de noviembre.

¹⁴ Anexo I artículo 2 O. EHA/3090/2011, de 8 de noviembre.

¹⁵ Artículo 2 O. HAP/1369/2014, de 25 de julio.

- Juego de máquinas de azar

Juego en el que, a cambio del precio de la partida, se concede al usuario un tiempo de uso con el objetivo de obtener una combinación de signos o representaciones gráficas que, de conformidad con las reglas particulares del juego, resulte agraciada con un determinado premio. No tendrá la consideración de juego de máquinas de azar aquel juego cuyos elementos esenciales sean propios de otros juegos ya regulados¹⁶. (O. HAP/1370/2014, de 25 de julio).

4. EVOLUCIÓN DEL MARCO LEGISLATIVO

Una vez explicadas cada una de las regulaciones de los diferentes tipos de juegos y apuestas permitidos en España, se va a pasar a estudiar la normativa que regula el juego en nuestro país.

Cabe señalar que se trata de una regulación bastante compleja, debido a que se combina el Derecho privado con el Derecho público y las normas reguladas por el Estado con las reguladas por las Comunidades Autónomas¹⁷. (Algarra Prats y Barceló Doménech, 2015).

Por lo tanto, se trata de una competencia compartida donde las Comunidades Autónomas se encargan de regular el juego tradicional presencial y el Estado del juego llevado a cabo a través del canal online o internet, siendo competencia de la Dirección General de Ordenación del Juego, en adelante DGOJ, cuando abarque el territorio nacional.

Antes de centrarnos en regulaciones más actuales, hay que destacar que la Ley Orgánica 8/1983, de 25 de junio es la que procede a la despenalización del juego de azar, el cual quedó únicamente sometido a examen administrativo.

4.1 Código Civil. Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil.

¹⁶ Artículo 2 O. HAP/1370/2014, de 25 de julio.

¹⁷ ALGARRA PRATS, E. y BARCELÓ DOMENECH, J.: Internet y contrato de juego. *El juego online y la regulación del contrato de juego y apuesta en el derecho español*, en Actualidad Jurídica Iberoamericana, núm 2, febrero 2015, pp. 327-360.

En primer lugar, cabe mencionar el Código Civil, en adelante CC, el cual recoge cuatro artículos acerca del juego y de la apuesta.

El artículo 1798 CC señala que “La ley no concede acción para reclamar lo que se gana en un juego de suerte, envite o azar; pero el que pierde no puede repetir lo que haya pagado voluntariamente, a no ser que hubiese mediado dolo, o que fuera menor, o estuviera inhabilitado para administrar sus bienes”.

El artículo 1799 CC indica que “Lo dispuesto en el artículo anterior respecto del juego es aplicable a las apuestas. Se consideran prohibidas las apuestas que tienen analogía con los juegos prohibidos”.

El artículo 1800 CC establece que “No se consideran prohibidos los juegos que contribuyen al ejercicio del cuerpo, como son los que tienen por objeto adiestrarse en el manejo de las armas, las carreras a pie o a caballo, las de carros, el juego de pelota y otros de análoga naturaleza”.

El artículo 1801 CC recoge que “El que pierde en un juego o apuesta de los no prohibidos queda obligado civilmente. La autoridad judicial puede, sin embargo, no estimar la demanda cuando la cantidad que se cruzó en el juego o en la apuesta sea excesiva, o reducir la obligación en lo que excediere de los usos de un buen padre de familia”.

Cabe señalar que como estas cuatro normas no han sido modificadas desde que tuvo lugar su promulgación, han quedado desfasadas.

4.2 Real Decreto-ley 16/1977, de 25 de febrero, por el que se regulan los aspectos penales, administrativos y fiscales de los juegos de suerte, envite o azar y apuestas.

Más recientemente cabe señalar el Real Decreto-ley 16/1977, de 25 de febrero, por el que se regulan los aspectos penales, administrativos y fiscales de los juegos de suerte, envite o azar y apuestas.

Este Real Decreto-ley tiene como objetivo declarar que la competencia para regular acerca de esta materia corresponde al Estado, tal y como señala en su artículo 1¹⁸. Además,

¹⁸ Artículo 1 “Corresponde a la Administración del Estado la determinación de los supuestos en que los juegos de azar, rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias puedan ser autorizados, la reglamentación general de los mismos y la competencia para autorización y organización de las actividades específicas destinadas a hacer posible la práctica de aquéllos.

La Administración del Estado podrá asumir la responsabilidad de la organización de los juegos de azar y desempeñarla directamente o a través de Entidades públicas o privadas, en las condiciones que reglamentariamente se determinen.

lleva a cabo una despenalización relativa a los juegos de azar que se desarrollen en virtud de dicha regulación¹⁹ y, por último, recoge una fiscalidad adecuada²⁰.

4.3 Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información.

La antesala del gran cambio en la regulación del juego es la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información. En su Disposición adicional vigésima²¹, acerca de la regulación del juego, se indica que el Gobierno ha de presentar un Proyecto de Ley para regular las actividades de juego y apuestas, poniendo énfasis en las realizadas a través de sistemas de comunicaciones electrónicas. Para ello, esta Disposición adicional recoge una serie de principios en los que ha de basar la futura Ley:

1. Asegurar la compatibilidad de la nueva regulación con la normativa aplicable a otros ámbitos vinculados a la prestación de este tipo de servicios, especialmente a la normativa de protección de los menores.
2. Establecer una regulación sobre la explotación de actividades de juego por sistemas interactivos de acuerdo con la normativa y los principios generales del derecho comunitario.

La Lotería Nacional, los sorteos realizados por la Organización Nacional de Ciegos, el Patronato de Apuestas Mutuas Deportivas Benéficas y las demás apuestas deportivas continuarán regulándose por sus normas privativas y no quedarán afectadas en ningún aspecto por la presente disposición”.

¹⁹ Artículo 2 “Los artículos trescientos cuarenta y nueve y trescientos cincuenta del Código Penal quedan redactados como sigue:

Artículo trescientos cuarenta y nueve.

Los Banqueros y Dueños, Directores, Gerentes o Encargados de casas de juego de suerte, envite o azar no autorizadas o que, estándolo, permitan en sus establecimientos la práctica de juegos de esa clase no autorizados, serán castigados con las penas de arresto mayor y multa de diez mil a cincuenta mil pesetas y, en caso de reincidencia, con las de prisión menor y multa de diez mil a cien mil pesetas. La sentencia podrá decretar la disolución de las Sociedades o Asociaciones titulares de las casas o responsables de las actividades que en ellas se desarrollen.

Para los delitos previstos en el párrafo anterior, los Tribunales, apreciando las circunstancias del delincuente, podrán elevar la multa hasta dos millones de pesetas. También podrán, en atención a las condiciones personales del culpable, imponer las penas de inhabilitación absoluta o especial.

Los jugadores que concurrieren a casas de juego no autorizadas o que, en las autorizadas, tomen parte en juegos de suerte, envite o azar no permitidos, serán castigados con las penas de arresto mayor y multa de diez mil a veinte mil pesetas.

Artículo trescientos cincuenta.

El dinero, los efectos y los instrumentos y demás útiles destinados a juegos no autorizados caerán en comiso, cualquiera que sea el lugar donde se hallen.

²⁰ Artículo 3 “Con independencia de los tributos estatales y locales a que estén sometidas, con arreglo a la legislación vigente, las Sociedades o Empresas que desarrollan las actividades a que se refiere el presente Real Decreto-ley, los casinos y demás locales, instalaciones o recintos autorizados para el juego, quedarán sujetos a la tasa fiscal sobre rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias”.

²¹ Disposición adicional vigésima Ley 56/2007.

3. Articular un sistema de control sobre los servicios de juego y apuestas por sistemas interactivos que garantice unas condiciones de mercado plenamente seguras y equitativas para los operadores y unos niveles adecuados de protección para los usuarios.
4. Establecer un sistema de tributación sobre los servicios de juego y apuestas tanto a nivel estatal como autonómico.
5. La actividad de juego y apuestas a través de sistemas interactivos basados en comunicaciones electrónicas solo podrá ejercerse por los operadores que hayan sido autorizados por la Administración Pública competente, mediante una concesión.
6. La competencia para la ordenación de estas actividades corresponderá a la Administración General del estado cuando su ámbito abarque el conjunto del territorio nacional o más de una Comunidad Autónoma.

4.4 Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego.

Antes de comenzar con el estudio de esta Ley, cabe mencionar que en el mismo año de su aprobación, 2011, se dictan dos Reales Decretos de desarrollo de la misma, que se encuentran implícitos en la explicación de la Ley 13/2011. Estos Reales Decretos son;

1. Real Decreto 1613/2011, de 14 de noviembre, 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.
2. Real Decreto 1614/2011, de 14 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, en lo relativo a licencias, autorizaciones y registros del juego.

Partiendo de los principios recientemente mencionados, se lleva a cabo la aprobación de la primera Ley estatal sobre esta materia, la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de Regulación del Juego.

Tal y como se indica en su preámbulo²², desde el Real Decreto-Ley 16/1977, la concepción tradicional del juego ha variado sustancialmente, en primer lugar, como consecuencia de la irrupción significativa del juego a través de Internet y de las plataformas digitales. Esto ha provocado la necesidad de crear nuevos mecanismos de regulación para ofrecer la protección jurídica suficiente a los participantes.

²² Preámbulo Ley 13/2011.

Siguiendo con dicha protección jurídica, otro punto importante de la Ley 13/2011 es aquel recoge la seguridad brindada a los menores de edad y a aquellos que hubieran solicitado la no participación en el juego.

Por otro lado, esta Ley ha convertido el ejercicio del juego en una actividad mucho más segura, donde los participantes tienen una legislación en la que ampararse ante posibles fraudes, engaños y blanqueos de capitales.

Además, cabe señalar que en este ámbito trabajan de forma coordinada el Estado y las Comunidades Autónomas. La Sentencia del Tribunal Constitucional 163/1994, de 26 de mayo, recoge que la competencia en materia de juego es estatal y, por lo tanto, ha de ser ejercida por el Estado en nombre del interés general, sin perjuicio de las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía²³.

Por lo tanto, siguiendo dicho reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la Ley 13/2011 ha sido sustituida por la legislación autonómica, siendo esta de aplicación en cada uno de sus propios territorios.

En esta ocasión, voy a realizar un análisis más pormenorizado de esta Ley, en función de sus diferentes títulos.

4.4.1 Objeto y ámbito de aplicación

El artículo 1 de la Ley 13/2011 no es más que un resumen de lo ya recogido en el preámbulo, ya que indica que su objeto no es sino “la regulación de la actividad de juego, en sus distintas modalidades, que se desarrolle con ámbito estatal con el fin de garantizar la protección del orden público, luchar contra el fraude, prevenir las conductas adictivas, proteger los derechos de los menores y salvaguardar los derechos de los participantes en los juegos, sin perjuicio de lo establecido en los Estatutos de Autonomía”²⁴. Dicha regulación se centra en la actividad del juego realizada a través de canales informáticos, telemáticos e interactivos.

Por su parte, el artículo 2 recoge las actividades de juego cuyo ámbito de aplicación es estatal, así como aquellas que se encuentran excluidas de este²⁵.

²³ STC 163/1994.

²⁴ Artículo 1 Ley 13/2011

²⁵ Artículo 2 Ley 13/2011 “1. Dentro del objeto definido en el artículo anterior, se incluyen en el ámbito de aplicación de esta Ley las siguientes actividades de juego cuando la actividad desarrollada tenga ámbito estatal:

El artículo 3 recoge una serie de definiciones de entre las cuales cabe destacar la de juego y apuesta.

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 especie dependiendo de la modalidad de juego²⁶.

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 apuesta²⁷.

4.4.2 Disposiciones generales

En cuanto a la regulación de los juegos, señalar que su desarrollo corresponde al Ministerio de Economía y Hacienda a partir de Órdenes Ministeriales, las cuales ya han sido mencionadas en un apartado anterior.

Respecto a las prohibiciones, el artículo 6 las clasifica en objetivas y subjetivas. Respecto de las primeras, cabe mencionar que se prohíben aquellas actividades que atenten contra cualquier derecho o libertad constitucional, como la dignidad de las personas, aquellas

a) Las actividades de juego de loterías, apuestas y otras cualesquiera, en las que se arriesguen cantidades de dinero u objetos económicamente evaluables en cualquier forma, sobre resultados futuros e inciertos, y que permitan su transferencia entre los participantes, con independencia de que predomine en ellos el grado de destreza de los jugadores o sean exclusiva o fundamentalmente de suerte, envite o azar.

b) Las rifas y concursos, en los que la participación se realiza mediante una contraprestación económica.

c) Los juegos de carácter ocasional, que se diferencian...por su carácter esporádico.

d) Las actividades de juego transfronterizas...

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

a) Los juegos o competiciones de puro ocio, pasatiempo o recreo que constituyan usos sociales y se desarrollen en el ámbito estatal, siempre que éstas no produzcan transferencias económicamente evaluables...

b) Las actividades de juego realizadas a través de medios electrónicos, informáticos, telemáticos o interactivos cuyo ámbito no sea estatal.

c) Las combinaciones aleatorias con fines publicitarios o promocionales, sin perjuicio de lo establecido en el Título VII de esta Ley.

²⁶ Artículo 3.a) Ley 13/2011.

²⁷ Artículo 3.c) Ley 13/2011.

que se fundamenten en comisión de delitos, faltas o infracciones administrativas y las que traten sobre eventos prohibidos por la legislación vigente.

Por su parte, subjetivamente se prohíbe la participación a los menores de edad e incapacitados, personas que hayan solicitado su no participación voluntariamente, accionistas o propietarios del operador del juego, deportistas, entrenadores, directivos, jueces, árbitros o cualquier otro participante directo.

En cuanto a la publicidad, promoción y patrocinio de estas actividades, así como de sus principios generales se hará mención más adelante. Lo mismo sucederá con las políticas de juego responsable.

Por otro lado, los operadores son aquellas personas físicas o jurídicas, entidades públicas o privadas, que teniendo nacionalidad española o de un país perteneciente al Espacio Económico Europeo con al menos un representante en España, se encargan de la organización y explotación de las actividades de juego. Dichas entidades han de acreditar solvencia técnica, económica y financiera.

Y, por último, señalar que los derechos y obligaciones de los participantes se encuentran regulados respectivamente en los apartados 1²⁸ y 2²⁹ del artículo 15 de la Ley 13/2011.

²⁸ Artículo 15.1 Ley 13/2011: “Los participantes en los juegos tienen los siguientes derechos:

- a) A obtener información clara y veraz sobre las reglas del juego en el que deseen participar.
- b) A cobrar los premios que les pudieran corresponder en el tiempo y forma establecidos, de conformidad con la normativa específica de cada juego.
- c) A formular ante la Comisión Nacional del Juego las reclamaciones contra las decisiones del operador que afecten a sus intereses.
- d) Al tiempo de uso correspondiente al precio de la partida de que se trate.
- e) A jugar libremente, sin coacciones o amenazas provenientes de otros jugadores o de cualquier otra tercera persona.
- f) A conocer en cualquier momento el importe que ha jugado o apostado, así como en el caso de disponer de una cuenta de usuario abierta en el operador de juego, a conocer el saldo de la misma.
- g) A identificarse de modo seguro mediante el documento nacional de identidad, pasaporte o documento equivalente o mediante sistema de firma electrónica reconocida, así como a la protección de sus datos personales conforme a lo previsto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y su normativa de desarrollo.
- h) A conocer en todo momento la identidad del operador de juego, especialmente en el caso de juegos telemáticos, así como a conocer, en el caso de reclamaciones o posibles infracciones, la identidad del personal que interactúe con los participantes.

i) A recibir información sobre la práctica responsable del juego”.

²⁹ Artículo 15.2 Ley 13/2011: “Los participantes en los juegos tienen las siguientes obligaciones:

- a) Identificarse ante los operadores de juego en los términos que reglamentariamente se establezcan.
- b) Cumplir las normas y reglas que, en relación con los participantes, se establezcan en las órdenes ministeriales que se aprueben de conformidad con el artículo 5 de esta Ley.
- c) No alterar el normal desarrollo de los juegos”.

4.5 Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de comunicaciones comerciales de las actividades de juego.

Junto a la Ley de Regulación del Juego, una de las normas legislativas más importantes en esta materia es el Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de comunicaciones comerciales de las actividades de juego.

Este Real Decreto resulta necesario sobre todo para el desarrollo de los artículos 7 y 8 de la Ley 13/2011. Esto se debe a que, desde la aprobación de dicha ley, el mercado de juego en línea de ámbito estatal ha evolucionado mucho, se ha ampliado y se necesitan regular determinadas materias relacionadas sobre todo con la protección de los jugadores y participantes.

Alguno de sus contenidos más importantes que se desarrollarán más adelante es la prohibición de la publicidad audiovisual fuera el horario de 1.00 h. a 5.00 h. de la madrugada. El mayor cuidado a la hora de lanzar mensajes publicitarios con el objetivo de proteger a los sectores más vulnerables, e impedir la emisión de bonos a los operadores, bajo ciertas condiciones, con el objetivo de captar jugadores. Por otro lado, se prohíbe a los clubes deportivos el patrocinio con casas de apuestas y a llevar su publicidad en camisetas, estadios o instalaciones deportivas.

Por otro lado, en estos últimos años la inversión publicitaria de las actividades de juego de ámbito estatal se ha incrementado notoriamente, lo que ha conllevado que las comunicaciones comerciales sobre estas materias se encuentren a la orden del día.

Por ello, se estima necesario tomar una serie de medidas con el objetivo de controlar e intervenir sobre las graves consecuencias que pueden devenir del ejercicio de determinados juegos y apuestas, especialmente en personas vulnerables como son los menores o más jóvenes y las personas que realmente tienen un problema con el juego.

Así pues, los principales cometidos de esta norma jurídica son el desarrollo de las actividades de publicidad, patrocinio, promoción o cualquier otra forma de comunicación comercial de la actividad de las entidades que ostentan los títulos habilitantes relacionados con las actividades de juego. Además de las condiciones en las que las políticas de juego seguro y juego responsable han de desarrollarse, sin dejar de lado la protección de las personas partícipes en estas actividades de juego.

Por lo tanto, se puede indicar que este Real Decreto se encuentra dirigido a aquellos operadores de juego y personas físicas o jurídicas, públicas o privadas que difundan comunicaciones comerciales de las actividades de juego o de sus operadores, a través de

cualquier medio o soporte. Además de aquellas que participen en las fases de elaboración, transmisión o difusión de comunicaciones comerciales.

4.6 Proyecto de Ley, de 25 de marzo de 2022, por la que se modifica la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego.

Este Proyecto de Ley pretende establecerse como un añadido a la Ley 13/2011 y al Real Decreto 958/2020 anteriormente explicados. A partir de las disposiciones recogidas en ambas legislaciones, este Proyecto de Ley tiene como objetivos fortalecer la protección de los grupos en riesgo, como son los menores de edad, y reforzar la capacidad de evaluación por parte de la autoridad reguladora para contrastar la eficacia de las medidas sobre juego responsable o seguro. Pero, sobre todo, esta norma centra sus esfuerzos en controlar el fraude y la manipulación de las competiciones deportivas que afectan al normal desarrollo de las actividades del juego.

Respecto a esto último, cabe mencionar otra modificación de la Ley 13/2011 llevada a cabo a partir de la Ley 11/2011, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal. A partir de esta modificación, junto con la participación de la Dirección General de Ordenación del Juego y la creación de instrumento técnico denominado SIGMA, se va a tratar de erradicar la elusión fiscal y de luchar contra el fraude, tal y como se mostrará más adelante en este mismo trabajo.

5. ESTUDIO DE LA LEY 13/2011

5.1 Administración del Juego

Antes de realizar el estudio de los diferentes títulos habilitantes que necesitan los operadores para poder llevar a cabo las actividades de juego de manera legal en España, cabe detenerse para exponer una serie de órganos que tienen cierta relevancia a la hora de la regulación del juego.

En primer lugar, hay que señalar que el Ministerio de Economía y Hacienda es el titular de las competencias recogidas en el artículo 19 de la Ley 13/2011.³⁰

Por otro lado, cabe indicar que la Disposición adicional segunda de la Ley 3/2013³¹, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia deroga la Comisión Nacional del Juego, pasando sus funciones a ser realizadas por la Dirección General de Ordenación del Juego perteneciente al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Por lo tanto, las funciones de la DGOJ se encuentran reguladas en el artículo 21 de la Ley de Regulación del Juego.

Por último, cabe mencionar el Consejo de Políticas del Juego, en adelante CPJ, expuesto en el artículo 34 Ley 13/2011. Este órgano tiene como función llevar a cabo la participación y coordinación de las Comunidades Autónomas y el Estado en materia de juego. Ambas administraciones promoverán actuaciones pertinentes, incluyendo la posibilidad de formular propuestas normativas según las competencias, con el objetivo de favorecer la convergencia del régimen jurídico y fiscal, además de la regulación en materia de publicidad, patrocinio y promoción de cualquier modalidad de juego.

En el artículo siguiente se recogen las principales competencias del CPJ³².

³⁰ Artículo 19 Ley 13/2011: “Corresponderán al titular del Ministerio de Economía y Hacienda las siguientes competencias:

1. Establecer la reglamentación básica de cada juego y 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.

2. Aprobar los pliegos de bases de los procedimientos concursales a los que se refiere el artículo 10.1 de esta Ley, de acuerdo con el marco establecido en el reglamento de licencias y su normativa de desarrollo.

3. Elaborar y modificar las normas en materia de juego que se consideren necesarias para el cumplimiento de las finalidades de esta Ley.

4. Autorizar la comercialización de loterías e imponer las sanciones correspondientes a las infracciones calificadas como muy graves, de conformidad con lo dispuesto respectivamente en los artículos 4.2 y 42.3 de esta Ley.

5. Proponer el nombramiento del Presidente y de los consejeros de la Comisión Nacional del Juego.

6. Instruir el expediente de cese de los miembros de la Comisión Nacional del Juego al que se refiere el artículo 29. f) de esta Ley.

7. Cuantas otras se establezcan en esta Ley”.

³¹ Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

³² Artículo 35 Ley 13/2011: “El Consejo de Políticas del Juego entenderá de las siguientes materias:

a) Normativa básica de los diferentes juegos.

5.2 Títulos habilitantes

En este apartado se hace referencia al otorgamiento y extinciones de licencias, entre las que hay que distinguir cuales son generales y cuales singulares; además de a las autorizaciones ocasionales del juego.

Para ver la evolución que ha habido en España en las distintas convocatorias de solicitud de dichas licencias y autorizaciones, cabe apoyarse en los datos y tablas facilitadas por la Dirección General de Ordenación del Juego, DGOJ.

El artículo 9.1 de la Ley de Regulación del Juego señala que el ejercicio de las actividades no reservadas queda sometido a la previa obtención del correspondiente título habilitante; siendo títulos habilitantes las licencias y las autorizaciones de actividades de juego. Se requiere este tipo de licencias para las diversas modalidades de juego “Apuestas”, “Concursos” u “Otros juegos”; pero no para “Lotería”, ya que las loterías de ámbito estatal quedan reservadas a los operadores designados por la Ley, Sociedad Estatal de Loterías, SELAE, y la Organización Nacional de Ciegos Españoles, ONCE.

Sobre dichas solicitudes, las Comunidades Autónomas son las que han de emitir un informe ante la DGOJ.

-
- b) Desarrollo de la regulación básica de los juegos y de las bases generales de los juegos esporádicos.
 - c) Criterios para el otorgamiento de licencias.
 - d) Definición de los requisitos de los sistemas técnicos de juego y su homologación.
 - e) Principios para el reconocimiento de las certificaciones y homologaciones de licencias otorgadas por los órganos de las Comunidades Autónomas competentes en materia de juego.
 - f) Coordinación de la normativa sobre las medidas de protección a los menores y personas dependientes.
 - g) Estudio de 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.
 - h) En general, todo aspecto de las actividades de juego que, dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada del Estado y las Comunidades Autónomas”.

“Toda actividad incluida en el ámbito de esta Ley que se realice sin el preceptivo título habilitante o incumpliendo las condiciones y requisitos establecidos en el mismo, tendrá la consideración legal de prohibida...³³”

Por último, tal y como se recoge en el apartado 5 del artículo 9 de la Ley 13/2011, las licencias y autorizaciones se podrán extinguir tanto por renuncia expresa del interesado como por el transcurso de su período de vigencia sin solicitud o concesión de la renovación, como por resolución de la DGOJ por diversas causas.

Ahora se pasará a analizar ambos tipos de licencias; respecto a las licencias generales cabe acudir al artículo 10 de la Ley 13/2011 y sobre las licencias singulares se hará lo propio respecto del artículo 11 de la misma.

5.2.1 *Licencias generales y singulares*

- Procedimiento de otorgamiento de licencias de juego

El otorgamiento de las licencias generales requiere la previa convocatoria de un procedimiento administrativo bajo los principios de publicidad, concurrencia, igualdad, transparencia, objetividad y no discriminación. Dicho otorgamiento será realizado por la DGOJ, habilitando a su titular para el ejercicio de las distintas modalidades de juego.

Otro modo de obtener una licencia es a instancia del interesado, una vez que han transcurrido, al menos, 18 meses desde la fecha de la última convocatoria.

En cuanto a las licencias singulares, estas habilitan a su titular para la explotación de las distintas modalidades de juego que se incluyen en cada licencia general; es decir, exclusivamente los operadores titulares de licencia general pueden solicitar este tipo de licencias.

Por lo tanto, la pérdida de la licencia general conlleva la pérdida de las licencias singulares dependientes de esta.

Respecto a la duración de ambos tipos de licencias, cabe remitirse a los artículos mencionados anteriormente acerca de estas. El artículo 10 va a conceder una duración de diez años prorrogables por un período de idéntica duración a las licencias generales y, el artículo 11 confiere a las licencias singulares una duración mínima de un año y máxima de cinco, prorrogables por períodos sucesivos de idéntica duración.

³³ Artículo 9.2 Ley 13/2011.

Desde 2011, momento en el que se crea la DGOJ se han llevado a cabo tres convocatorias de otorgamiento de licencias generales de juego; noviembre de 2011, octubre de 2014 y diciembre de 2017, con las siguientes concesiones:

Tabla 2.1. Otorgamiento de nuevas licencias generales

Licencia general	2012	2015	2018	2019	Total
Apuestas	30	15	2	21	68
Concursos	18				18
Otros juegos	45	10	2	29	86
Total	93	25	4	50	172

Fuente: Ordenación del Juego.

(Aclarar que el hecho de que aparezcan cuatro años distintos para las tres convocatorias se debe a que la última fue celebrada en diciembre de 2017, alargándose en más de una solicitud el momento de la concesión hasta 2019).

Respecto a las licencias singulares ha habido también tres convocatorias, las cuales han acompañado a las de las licencias generales:

Tabla 2.2. Otorgamiento de nuevas licencias singulares

Licencia singular	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Apuestas	53	7	7	22	1	8	13	28	7	5	151
Concursos	9					1					10
Otros juegos	144	6	6	47	14	8	11	37	31	6	310
Total	206	13	13	69	15	17	24	65	38	11	471

Fuente: Ordenación del Juego.

A la hora del otorgamiento de las licencias singulares se puede profundizar más en ellas, señalando cuántas corresponden a cada modalidad de juego estudiada anteriormente. En primer lugar, cabe realizar un análisis de las licencias singulares concedidas a las “Apuestas”.

Tabla 2.2.1. Otorgamiento de licencias singulares Apuestas

Apuestas	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Apuestas Deportivas Cruzadas				2							2
Apuestas Deportivas Contrapartida	23	1	2	10	1	4	5	15	4		65
Apuestas Deportivas Mutuas	8	2		1				2			13
Apuestas Hípicas Contrapartida	10	2	2	3		1	3	2		2	25

Apuestas Hípicas Mutuas	1						1	1			3
Otras Apuestas Cruzadas				1							1
Otras Apuestas Contrapartida	11	2	3	5		3	4	8	3	3	42
Total	53	7	7	22	1	8	13	28	7	5	151

Fuente: Ordenación del Juego.

Lo mismo sucederá con las licencias singulares otorgadas por la modalidad “Otros juegos”:

Tabla 2.2.2. Otorgamiento de licencias singulares Otros juegos

Otros juegos	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Bingo	26	2	1	1	1	1					32
Black Jack	29	2	3	6	2	3	2	10	10	2	69
Juegos complementarios	7										7
Máquinas de Azar				30	7	2	3	13	10	1	66
Póquer	29						3				32
Punto y Banca	21	1		3	1		1	3		1	31
Ruleta	32	1	2	7	3	2	2	11	11	2	73
Total	144	6	6	47	14	8	11	37	31	6	310

Fuente: Ordenación del Juego.

- Requisitos para la obtención de licencias de juego

Siguiendo con lo establecido por el Ministerio de Consumo de España a través de la Ordenación del Juego, cabe mencionar una serie de requisitos para obtener las licencias de juego tanto generales como particulares.

El procedimiento para el otorgamiento de licencias tiene como finalidad comprobar el cumplimiento de los requisitos fijados en la normativa vigente y en el pliego de bases de la convocatoria. Se trata de requisitos de seguridad en las operaciones y transacciones relacionadas con el desarrollo de la actividad de juego, de políticas de juego responsable y protección de menores, además de luchar contra el fraude y el blanqueo de capitales.

Los diferentes requisitos que se recogen para llevar a cabo dicho de procedimiento de otorgamiento de licencias se clasifican en jurídicos, económicos y técnicos.

En primer lugar, sobre los requisitos jurídicos, cabe acudir a las diferentes Órdenes Ministeriales dictadas para la aprobación del pliego de bases que regirán las convocatorias de licencias generales para el desarrollo y explotación de actividades de juego, dictadas para cada una de las tres convocatorias³⁴³⁵³⁶.

La Base 5 de las tres Órdenes recogen dichos requisitos jurídicos;

- 1) Forma de sociedad anónima o forma societaria análoga, con domicilio social en un Estado perteneciente al Espacio Económico Europeo.
- 2) Presentar como objeto social único la organización, comercialización y explotación de juegos.
- 3) Estar en posesión de un capital social mínimo, total y desembolsado, de 100.000 euros para la solicitud de licencia general de la modalidad de juego “Apuestas” y “Otros juegos” o de 60.000 euros cuando únicamente se solicite una licencia general para el desarrollo de la modalidad de juego “Concursos”.
- 4) Inscripción en el Registro Mercantil o, en el supuesto de sociedades extranjeras, en un registro equivalente siempre que la legislación del Estado en el que la sociedad tenga su sede legal requiera la inscripción.
- 5) Inscripción en la Sección Especial de Concurrentes del Registro General de Licencias de Juego.
- 6) No concurrir en ninguna de las circunstancias previstas en el artículo 13.2 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego.

Respecto a los requisitos económicos, cabe acudir al apartado 2 del artículo 14 del Real Decreto 1614/2011³⁷, dictado en desarrollo de la Ley 13/2011 de Regulación del Juego. Este apartado recoge que las bases de la convocatoria podrán requerir para la acreditación de

³⁴ Orden EHA/3124/2011, de 16 de noviembre, por la que se aprueba el pliego de bases que regirán la convocatoria de licencias generales para el desarrollo y explotación de actividades de juego de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego.

³⁵ Orden HAP/1995/2014, de 29 de octubre, por la que se aprueba el pliego de bases que regirán la convocatoria de licencias generales para el desarrollo y explotación de actividades de juego de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego.

³⁶ Orden HFP/1227/2017, de 5 de diciembre, por la que se aprueba el pliego de bases que regirán la convocatoria de licencias generales para el desarrollo y explotación de actividades de juego de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego.

³⁷ Real Decreto 1614/2011, de 14 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, en lo relativo a licencias, autorizaciones y registros del juego.

la solvencia económica y financiera de la entidad solicitante alguno de los siguientes requisitos económicos:

- 1) Declaraciones apropiadas de entidades financieras sobre la solvencia de la sociedad.
- 2) Cuentas anuales presentadas en el Registro Mercantil o en el Registro oficial que corresponda.
- 3) Declaración sobre el volumen global de negocios en los tres últimos ejercicios.
- 4) Descripción y origen de los recursos financieros propios y ajenos. Sin perjuicio de que la DGOJ, por razones justificadas, pueda autorizar al solicitante la acreditación de su solvencia económica y financiera por medio de cualquier otro documento que considerara apropiado.

Por último, cabe hacer referencia a los requisitos técnicos, los cuales se encuentran enumerados en el apartado siguiente del mismo artículo; señalando que las bases de la convocatoria podrán requerir para la acreditación de la solvencia técnica de la entidad solicitante alguno de los siguientes requisitos técnicos:

- 1) Declaración indicando la estructura de personal técnico.
- 2) Experiencia profesional de los directivos de la entidad responsable del desarrollo de las actividades de juego objeto de la licencia.
- 3) Declaración sobre la plantilla media anual de la entidad durante los tres últimos años.
- 4) Declaración indicando los sistemas técnicos de los que dispondrá para el desarrollo de las actividades de juego objeto de la licencia.
- 5) Descripción de las instalaciones o unidades técnicas, de las medidas empleadas para garantizar la calidad y la seguridad y, en su caso, de los medios de estudio e investigación de la empresa.

- Derechos y obligaciones de los licenciatarios

En palabras de la RAE, licenciatario es aquel titular de una licencia de explotación. En nuestro caso, se amolda a las entidades solicitantes de licencia para el desarrollo de las actividades de juego no ocasional. Estos han de cumplir una serie de derechos y obligaciones una vez que hayan obtenido la licencia.

En cuanto a los derechos, cabe englobarlos todos en el desarrollo de la actividad de juego de ámbito estatal siguiendo lo señalado por las licencias otorgadas.

Respecto a las obligaciones, estas se pueden clasificar en económicas, técnicas y de gestión responsable del juego. La obligación económica deviene de la letra c) del apartado 4

del artículo de la Ley 13/2011, el cual contiene la obligación de satisfacer las tasas que se establezcan derivadas de la actividad de regulación del juego.

Siguiendo con las obligaciones técnicas, estas se encuentran dispersas a lo largo del Real Decreto 1613/2011, dictado en desarrollo de la Ley 13/2011 de Regulación del Juego³⁸.

De entre ellas, cabe destacar las siguientes:

- 1) Implantar un sitio web específico con nombre de dominio bajo «.es»
- 2) 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.
- 3) Homologación de los sistemas técnicos
- 4) Identificación de participantes
- 5) Control de prohibiciones subjetivas de participación. (Consulta en RGIAJ).
- 6) Aleatoriedad de los generadores de números aleatorios empleados
- 7) Requisitos de seguridad de los sistemas técnicos de juego
- 8) Garantizar la trazabilidad y registro de las operaciones de juego
- 9) Implantación de un sistema de control interno que capture y registre las operaciones de juego y las transacciones económicas. Dicho sistema deberá disponer de un almacén ubicado geográficamente en territorio español.
- 10) Permitir, caso de ser necesario y sin perjuicio de la posibilidad de realizar inspecciones presenciales, la conexión al sistema por parte del personal de inspección.

Por último, respecto de las obligaciones relativas a una gestión responsable del juego, cabe acudir al artículo 10.5 de la Ley de Regulación del Juego³⁹. Estas obligaciones se pueden acotar en las siguientes:

³⁸ Real Decreto 1613/2011, de 14 de noviembre, 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.

³⁹ Los operadores habilitados para realizar actividades de juego deberán asumir como compromisos, por lo que se refiere a la gestión responsable del juego:

a) 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.

b) Asegurar la integridad y seguridad de los juegos, garantizando la participación, 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.

c) Canalizar adecuadamente la demanda de participación.

d) Reducir cualquier riesgo de daño potencial a la sociedad, ello incluye la lucha contra el juego ilegal y las actividades delictivas asociadas.

- 1) Asegurar la integridad y seguridad de los juegos, garantizando la participación, transparencia de los sorteos y eventos, del cálculo y del pago de premios y el uso profesional y diligente de los fondos.
- 2) Canalizar adecuadamente la demanda de participación.
- 3) Reducir cualquier riesgo de daño potencial a la sociedad, ello incluye la lucha contra el juego ilegal y las actividades delictivas asociadas.
- 4) Colaborar activamente de acuerdo con la normativa vigente, con las autoridades encargadas de la prevención del blanqueo de capitales.

- Finalización del procedimiento

La finalización del procedimiento de otorgamiento de licencias de juego se ajustará a lo establecido en el Real Decreto 1613/2011 en sus artículos 9 y 10.

Artículo 10.1 “El Consejo de la Comisión Nacional del Juego resolverá sobre el otorgamiento o denegación de las licencias generales y singulares en el plazo de seis meses contados desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro correspondiente”.

Artículo 9.2 “Asimismo, la Comisión Nacional del Juego notificará en un plazo de diez días a los órganos autonómicos competentes el otorgamiento y la extinción de las licencias generales y singulares que afecten a su territorio”.

Artículo 10.2 “Transcurridos los plazos referidos en el presente artículo sin que la Comisión Nacional del Juego hubiera dictado y notificado la resolución expresa sobre la solicitud, ésta se entenderá estimada por silencio administrativo”.

e) Colaborar activamente de acuerdo con la normativa vigente, con las autoridades encargadas de la prevención del blanqueo de capitales.

f) Colaborar en la lucha contra el fraude mediante la elaboración y aplicación de un manual de prevención de lucha contra el fraude que incluya una descripción de los procedimientos y medidas implementados para la identificación de los diferentes escenarios de fraude y su tratamiento. A estos efectos, los operadores deberán informar a la autoridad encargada de la regulación del juego sobre las operaciones detectadas como fraudulentas y sobre la identidad de los jugadores que participen en ellas.

No se requerirá el consentimiento del interesado para el tratamiento de datos que resulte necesario para el cumplimiento de las obligaciones y actuaciones previstas en este párrafo esta letra.

g) Asegurar la debida diligencia en el seguimiento de la actividad de los participantes, con arreglo a elementos tales como los patrones de consumo, el nivel de depósito y gasto, los medios de pago utilizados o la capacidad económica de aquéllos, de cara a evitar prácticas fraudulentas y de riesgo.

- Extinción de licencias generales y singulares

Tanto las licencias generales como las licencias singulares otorgadas pueden ser objeto de extinción. Esta extinción en el caso de las licencias generales puede ser de tres tipos; no renovación de las garantías, renuncia expresa y no homologación del sistema técnico de juego.

Tabla 3.1. Motivos de extinción de licencias generales

Motivo extinción	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
No renovación garantías				2							2
Renuncia expresa	7	2	5	10			2	3		2	31
No homologación sistema técnico juego									2		2
Total	7	2	5	12			2	3	2	2	35

Fuente: Ordenación del Juego.

Respecto a las licencias singulares se pueden señalar has cinco motivos diferentes de extinción de las mismas; además de las tres ya recogidas en las licencias generales, puede ser motivo de extinción la falta de ejercicio de licencia singular durante un año y el transcurso del plazo sin haberse solicitado la renovación.

Tabla 3.2. Motivos de extinción de licencias singulares

Motivo extinción	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Falta de ejercicio licencia singular durante un año		8	3	3	8	17	1	7	3		50
No homologación definitiva licencia singular		11	3		1		1		2	1	19
No renovación garantías				2							2
Transcurso plazo sin renovación				5	2	13	13	1	3	5	42
Renuncia expresa	2	8	7	28	1	1	4	7	1	4	63

Total	2	27	13	38	12	31	19	15	9	10	176
--------------	---	----	----	----	----	----	----	----	---	----	-----

Fuente: Ordenación del Juego.

Una vez señaladas las diversas causas de extinción tanto de las licencias generales como de las licencias singulares, se va a pasar a analizar cada una de ellas.

Respecto a las licencias generales, en primer lugar, cabe mencionar la no renovación de las garantías, recogida en el artículo 42 del Real Decreto 1614/2011⁴⁰.

Tabla 3.1.1. No renovación de las garantías

Licencias	2015	Total
Otros Juegos	1	1
Apuestas		
Concursos	1	1
Total	2	2

Fuente: Ordenación del Juego.

La renuncia expresa, como ya se ha mencionado anteriormente, se encuentra regulada en el artículo 5 de la Ley de Regulación del Juego⁴¹.

Tabla 3.1.2. Renuncia expresa.

Licencias	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Otros juegos	2	1	1	4			1	1		1	11
Apuestas	4	1	2	2			1	1		1	12
Concursos	1		2	4				1			8
Total	7	2	5	10			2	3		2	31

Fuente Ordenación del Juego.

Por último, señalar la no homologación del sistema técnico de juego, regulada en el artículo 16.4 del Real Decreto 1614/2011⁴².

⁴⁰ Artículo 42 RD 1614/2011: “1. La garantía vinculada a la licencia general habrá de presentarse con la solicitud de otorgamiento de la licencia.

2. En los supuestos de transmisión de la licencia a los que se refiere el número tres del artículo 9 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego y el artículo 6 de este real decreto, el nuevo licenciatario deberá aportar nueva garantía en los tres días siguientes a la notificación de la resolución en la que se autorice la transmisión de la licencia.

3. La falta de aportación de la garantía, su constitución fuera del plazo establecido o su pérdida de eficacia constituye una causa de denegación o extinción del título al que estuviera vinculada”.

⁴¹ Artículo 5 Ley 13/2011: “Las licencias y autorizaciones reguladas en esta Ley se extinguirán en los siguientes supuestos:

a) Por renuncia expresa del interesado manifestada por escrito”.

⁴² Artículo 16.4 RD 1614/2011: “En el plazo establecido en el artículo 10 de este real decreto, la Comisión Nacional del Juego, si considerara cumplidos los requisitos establecidos en las bases de la convocatoria y previa valoración favorable del informe preliminar de certificación al que se refiere el número segundo de este artículo, otorgará o denegará motivadamente la licencia general y acordará su inscripción en el Registro General de Licencias de Juego.

El otorgamiento de la licencia general quedará condicionado a la presentación, en el plazo improrrogable de cuatro meses contados desde la notificación al interesado de la concesión de la citada licencia, del informe o informes definitivos de certificación de los sistemas técnicos de juego y su posterior homologación por parte de la Comisión Nacional del Juego, en el plazo y de conformidad con el procedimiento

Tabla 3.1.3. No homologación del sistema técnico de juego.

<i>Licencias</i>	<i>2020</i>	<i>Total</i>
<i>Otros Juegos</i>	1	1
<i>Apuestas</i>	1	1
<i>Concursos</i>		
<i>Total</i>	2	2

Fuente Ordenación del Juego.

Una vez analizadas todas las causas de extinción de las licencias generales. Se va a pasar a analizar las diferentes causas de extinción de las licencias singulares.

En primer lugar, señalar la falta de ejercicio de licencia singular recogida en el artículo 9.5 de la Ley de Regulación del Juego⁴³.

Tabla 3.2.1. Falta de ejercicio de licencia singular durante un año.

<i>Licencias</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>Total</i>
<i>Apuestas Deportivas Cruzadas</i>								1			1
<i>Apuestas Deportivas Contrapartida</i>								1	1		2
<i>Apuestas Deportivas Mutuas</i>						2					2
<i>Apuestas Hípicas Contrapartida</i>		1	1					1	1		4
<i>Bingo</i>		2			3	7	1	2	1		16
<i>Concursos</i>						2					2
<i>Black Jack</i>											
<i>Juegos Complementarios Máquinas de azar</i>					1						1
<i>Otras Apuestas Cruzadas</i>											
<i>Otras Apuestas Contrapartida</i>		4	1	1		2					8
<i>Póquer</i>		1	1	2	4	4		1			13
<i>Punto y Banca</i>								1			1
<i>Ruleta</i>											
<i>Total General</i>		8	3	3	8	17	1	7	3		50

al que se refiere el número primero del artículo 8 del Real Decreto 1613/2011, de 14 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, en lo relativo a los requisitos técnicos de las actividades de juego”.

⁴³ Artículo 5 Ley 13/2011: “Las licencias y autorizaciones reguladas en esta Ley se extinguirán en los siguientes supuestos:

c) Por resolución de la Comisión Nacional del Juego, en la que expresamente se constate la concurrencia de alguna de las causas de resolución siguientes:

2.º ... la falta de su ejercicio durante al menos un año, en los supuestos de licencia”.

Fuente: Ordenación del Juego.

La no homologación definitiva de la licencia singular se regula en el artículo 17.5 del Real Decreto 1614/2011⁴⁴.

Tabla 3.2.2. No homologación definitiva de la licencia singular.

Licencias	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Apuestas Deportivas Cruzadas											
Apuestas Deportivas Contrapartida		1	1		1						3
Apuestas Deportivas Mutuas		1									1
Apuestas Hípicas Contrapartida		1									1
Bingo		2									2
Concursos											
Black Jack		1	1						1		3
Juegos Complementarios Máquinas de azar		1									1
Otras Apuestas Cruzadas											
Otras Apuestas Contrapartida											
Póquer											
Punto y Banca		3							1	1	5
Ruleta		1	1								2
Total General		11	3		1		1		2	1	19

Fuente: Ordenación del Juego.

Respecto a la no renovación de las garantías, se ha de acudir al artículo 42 del Real Decreto 1614/2011, ya mencionado en las formas de extinción de las licencias singulares.

Tabla 3.2.3. No renovación de las garantías

Licencias	2015	Total
Concursos	1	1

⁴⁴ Artículo 17.5 RD 1614/2011: “En el plazo establecido en el artículo 10 de este real decreto, y a la vista del cumplimiento por el solicitante de los requisitos contenidos en la normativa aplicable, la Comisión Nacional del Juego otorgará provisionalmente o denegará la licencia singular y acordará, en caso de otorgamiento provisional, la inscripción provisional en el Registro General de Licencias de Juego.

El otorgamiento provisional de la licencia singular, quedará condicionado a la obtención, en el plazo improrrogable de seis meses contados desde su notificación al interesado, de la homologación definitiva a la que se refiere el número tercero del artículo 11 del Real Decreto 1613/2011, de 14 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, en lo relativo a los requisitos técnicos de las actividades de juego”.

Póquer	1	1
Total General	2	2

Fuente: Ordenación del Juego.

La siguiente causa de extinción de las licencias singulares es el transcurso del plazo, sin haberse solicitado la renovación. Esta causa también se recoge en el artículo 95.5 de la Ley de Regulación del Juego⁴⁵.

Tabla 3.2.4. Transcurso del plazo, sin haberse solicitado la renovación

Licencias	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Apuestas Deportivas Cruzadas											
Apuestas Deportivas Contrapartida						2					2
Apuestas Deportivas Mutuas						1					1
Apuestas Hípicas Contrapartida				1	1		3				5
Bingo						3					3
Concursos						1					1
Black Jack					1		3		2		6
Juegos Complementarios						3					3
Máquinas de azar										1	1
Otras Apuestas Cruzadas											
Otras Apuestas Contrapartida											
Póquer						3					3
Punto y Banca				2			4			4	10
Ruleta				2			3	1	1		7
Total General				5	2	13	13	1	3	5	

Fuente: Ordenación del Juego.

Otra de las causas de extinción de las licencias singulares que también se recoge en las licencias generales es la renuncia expresa del artículo 9.5 de la Ley de Regulación del Juego.

Tabla 3.2.5. Renuncia expresa.

Licencias	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
-----------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	-------

⁴⁵ Artículo 9.5 Ley 13/2011: “5. Las licencias y autorizaciones reguladas en esta Ley se extinguirán en los siguientes supuestos:

b) Por el transcurso de su período de vigencia sin que se solicite o conceda su renovación, cuando dicha renovación se hubiera previsto en las bases de la convocatoria del procedimiento correspondiente”.

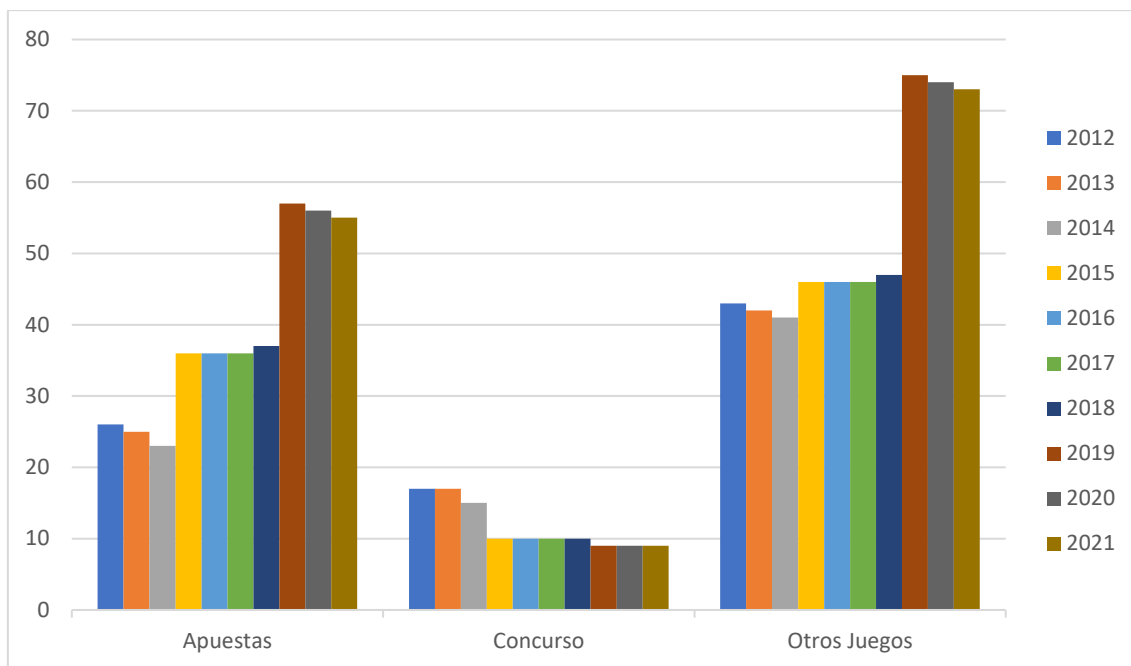
Apuestas Deportivas Cruzadas											
Apuestas Deportivas Contrapartida	2	2	2	2			1	1		1	11
Apuestas Deportivas Mutuas		2		1							3
Apuestas Hípicas Contrapartida		1	1	1							3
Bingo		1		6				1			8
Concursos				3				1			4
Black Jack			1	5				1		1	8
Juegos Complementarios			1		1						2
Máquinas de azar							1	1		2	3
Otras Apuestas Cruzadas											
Otras Apuestas Contrapartida		1		1			1				3
Póquer	1	1	1	3							6
Punto y Banca				2		1		1	1		5
Ruleta			1	4			1	1		1	8
Total General	3	8	7	28	1	1	4	7	1	4	64

Fuente: Ordenación del Juego.

- Licencias generales y singulares por modalidad de juego

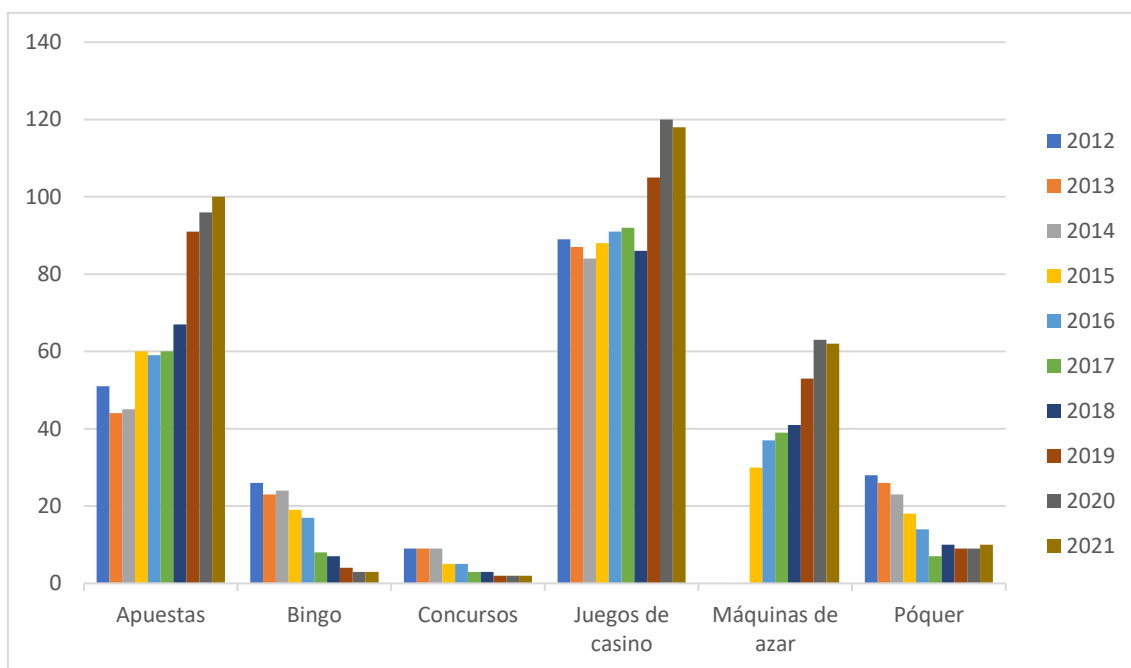
Una vez realizado el estudio tanto del otorgamiento como de la extinción de las licencias generales y singulares; para terminar con dicho apartado se va a llevar a cabo una relación de las gráficas ya mostradas en el trabajo, con el objetivo de reflejar el número de licencias tanto generales como singulares hay por modalidad de juego, en los años señalados.

Gráfico 1. Evolución de las licencias generales en España.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Ordenación del Juego.

Gráfico 2. Evolución de las licencias singulares en España.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Ordenación del Juego.

5.2.2 Autorizaciones de juego ocasional

Realizado un profundo estudio acerca del funcionamiento de la otorgación y extinción de las licencias de juego, cabe abordar el otro tipo de título habilitante que no es otro que las autorizaciones para la celebración de juegos de carácter ocasional.

Estas autorizaciones se encuentran reguladas en el artículo 12 de la Ley 13/2011, el cual en su apartado 1 señala que “La celebración de cualesquiera actividades de juego objeto de esta Ley que tenga carácter ocasional o esporádico queda sometida a autorización previa, conforme al procedimiento que se determine reglamentariamente.”.

Siguiendo la línea de este artículo, corresponde a la DGOJ el otorgamiento de estas autorizaciones y, en cuanto a la solicitud de estas, si ha transcurrido un mes sin que se haya notificado su otorgamiento se entenderán desestimadas por silencio administrativo.

Para el estudio de las autorizaciones otorgadas en España para este tipo de actividades de juego de carácter ocasional desde la aplicación de la Ley de Regulación de Juego acudiremos a los datos brindados una vez más por la Ordenación del Juego.

Tabla 4. Autorizaciones de actividades de juego de carácter ocasional

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Autorizadas		4	5	5	11	10	12	12	9	23	91
Desestimadas			3	2		3	4	2	3	5	22
Desistidas		7	2	6	1	6	1	7	12	17	59
Otros			1	2	4	5	10	1	7	2	32
Total		11	11	15	16	24	27	22	31	47	204

Fuente: Ordenación del Juego.

5.3 Control de la actividad

La DGOJ tiene como objetivo principal el cumplimiento de las líneas de actuación básicas para el control de la actividad del juego, las cuales se pueden dividir en cuatro partes;

1. La vigilancia, control e inspección de las actividades de juego de ámbito estatal.
2. La homologación de los sistemas técnicos de los juegos y el establecimiento de los requisitos técnicos y funcionales de los juegos y de los sistemas técnicos utilizados en los mismos.
3. La persecución del juego ilegal no autorizado, ya se realice en el ámbito del Estado español, ya desde fuera de España y que se dirija al territorio español.
4. La colaboración con las autoridades competentes en el cumplimiento de la legislación de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, así como la colaboración con policía judicial en la prevención y control del fraude y en la defensa de la integridad en las actividades de juego.

5.3.1 *La vigilancia, control e inspección de actividades de juego de ámbito estatal*

Respecto de esta línea de actuación, el artículo 24 Ley 13/2011 atribuye a la DGOJ objetivo de vigilar, auditar y controlar todos los aspectos y estándares administrativos, económicos, procedimentales, técnicos, telemáticos y de documentación acerca del desarrollo de las actividades de juego.

Esta función se fundamenta en dos actividades de juego; la monitorización de la actividad y las actuaciones de inspección.

En cuanto a la monitorización de las actividades de juego, hay que acudir a diversas fuentes para realizar un análisis de la información sobre las transacciones de juego. Alguna de estas fuentes puede ser los datos económicos financieros aportados por el operador en lo referente al uso profesional diligente de los fondos, datos de cuentas bloqueadas por el operador, informes por actuaciones de revisión de los sitios de juego y datos procedentes de las denuncias o reclamaciones de los usuarios recibidas en la DGOJ, entre otros.

Para conseguir la máxima eficacia del sistema de información de la DGOJ es fundamental la integridad y calidad de los datos; por ello, se lleva a cabo un plan específico de control de calidad del dato cada año.

Por ejemplo, en 2021 respecto al área de calidad del Sistema de Control Interno se han realizado una serie de actualizaciones:

- a) Se ha diseñado y puesto en marcha una nueva versión del modelo de datos (2.14).
- b) Se ha puesto en marcha un almacén con cinco nuevos operadores y se ha producido la baja de un operador.
- c) Se han implantado 21 nuevos controles sobre los ficheros remitidos por los operadores al sistema de control interno.

Continuando con la supervisión permanente, cabe mencionar las actuaciones de revisión llevadas a cabo en las plataformas de juego de los operadores nuevos. Es decir, cada vez que un operador inicia actividad o comercializa una nueva licencia singular, se pone en marcha un procedimiento de chequeo ad hoc del sistema técnico de juego del operador. Dicho procedimiento se basa en un enfoque orientado a riesgos mediante la técnica de “mystery shopper”.

Estas actuaciones de revisión se recogen desde 2017, pudiéndose observar en la siguiente tabla.

Tabla 5. Actuaciones de revisión de nuevas licencias.

2017	2018	2019	2020	2021
------	------	------	------	------

Licencias Generales	1	2	6	11	6
Licencias Singulares	4	2	24	30	16

Fuente: Ordenación del Juego.

Respecto a las actuaciones de inspección, los operadores con título habilitante pueden ser denunciados por diversas causas, entre las que podemos destacar las más comunes, como son el bloqueo de cuentas y suspensiones cautelares, el cambio de cuota, anulación de apuesta o impago de premios y prohibiciones subjetivas.

5.3.2 La homologación de los sistemas técnicos de juego

Para tratar este asunto cabe remitirse de nuevo a la Ley 13/2011, la cual en el apartado 1 del artículo 16 señala que “Las entidades que lleven a cabo la organización, explotación y desarrollo de juegos regulados en esta Ley dispondrán del material software, equipos, sistemas, terminales e instrumentos en general necesarios para el desarrollo de estas actividades, debidamente homologados”.

Este artículo continúa con la atribución de la homologación de los sistemas técnicos de juego y del establecimiento de las especificaciones necesarias para su funcionamiento a la DGOJ, la cual se encarga de aprobar el procedimiento de certificación de los sistemas técnicos de juego, en el cual se incluyen las homologaciones de material de juego.

Además, cabe mencionar que el sistema técnico de juego quedará conformado por la Unidad Central de Juego y el conjunto de sistemas e instrumentos técnicos o telemáticos que posibiliten la organización, comercialización y celebración de juegos por estos medios. Dicho sistema ha de contar los mecanismos de autenticación suficientes, con el objetivo de garantizar, tal y como establece el artículo 17.2 de la Ley de Regulación del Juego:

- a) La confidencialidad e integridad en las comunicaciones.
- b) La identidad de los participantes y la comprobación de que no se encuentran inscritos en el Registro previsto en el artículo 22.1.b) de esta Ley.
- c) La autenticidad y cómputo de las apuestas.
- d) El control de su correcto funcionamiento.
- e) El cumplimiento de las prohibiciones subjetivas reguladas en el artículo 6 de esta Ley.
- f) El acceso a los componentes del sistema informático exclusivamente del personal autorizado o de la propia DGOJ, en las condiciones que ésta pudiera establecer.

Por otro lado, cabe señalar que la DGOJ lleva a cabo un control del cumplimiento de los requisitos técnicos en diferentes momentos:

1. El control previo a la obtención de licencia, en el que se evalúan documentalmente los Proyectos Técnicos y los Informes Preliminares de Certificación.
2. La homologación definitiva en los 6 meses posteriores a la obtención de la licencia, mediante la valoración de los Informes Definitivos de Certificación.
3. La gestión de los cambios respecto al sistema homologado.
4. El control permanente a través de la actividad inspectora.
5. La auditoría de los sistemas técnicos cada dos años.

En el procedimiento de otorgamiento de las licencias generales y singulares explicado anteriormente se ha de llevar a cabo la homologación inicial. Para la cual, el operador que solicite una licencia ha de proporcionar su Proyecto Técnico junto con un Informe Preliminar de Certificación.

En el plazo improrrogable de cuatro meses desde la notificación de la resolución de otorgamiento de la licencia general o de la licencia singular provisional, el operador ha de presentar los Informes Definitivos de Certificación, los cuales evalúan el sistema técnico de juego empleado por cada operador.

La homologación definitiva han de obtenerla en el plazo de seis meses desde la obtención de la licencia, estando las licencias generales condicionadas y siendo las licencias singulares provisionales.

Cabe señalar que las inscripciones de carácter provisional de las empresas que participen en los procedimientos de licencias generales y las inscripciones de carácter definitivo de las entidades para desarrollar la actividad de juego se practicarán en el Registro General de Licencias del Juego.

Recibido el anterior informe, la DGOJ procederá a la homologación definitiva del sistema técnico de juego.

Pero dicho sistema homologado ha de ir evolucionando con el objetivo de adaptarse a las innovaciones del mercado. Para ello, el operador cuenta con un procedimiento de gestión de cambios documentado, a través del cual emitirá un informe trimestral a la DGOJ relatando los cambios realizados. En caso de que estos cambios supongan modificaciones sustanciales, estos requerirán la previa autorización de la DGOJ, tras la presentación de dicho informe de certificación.

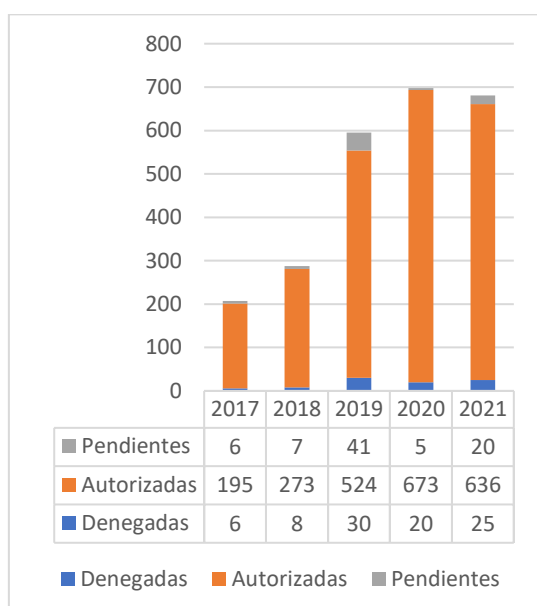
En las siguientes tablas, se podrá observar con datos lo referido tanto a la homologación inicial como a la evolución del sistema técnico de juego con las correspondientes solicitudes de cambio.

Tabla 6. Expedientes de homologación inicial

Expedientes de homologación inicial	2017	2018	2019	2020	2021
Nº de solicitudes de homologación	14	25	117	28	15
Nº de homologaciones concedidas	12	18	37	106	19
Nº de homologaciones denegadas	0	0	0	4	0
Nº de homologaciones en curso	2	9	89	7	3

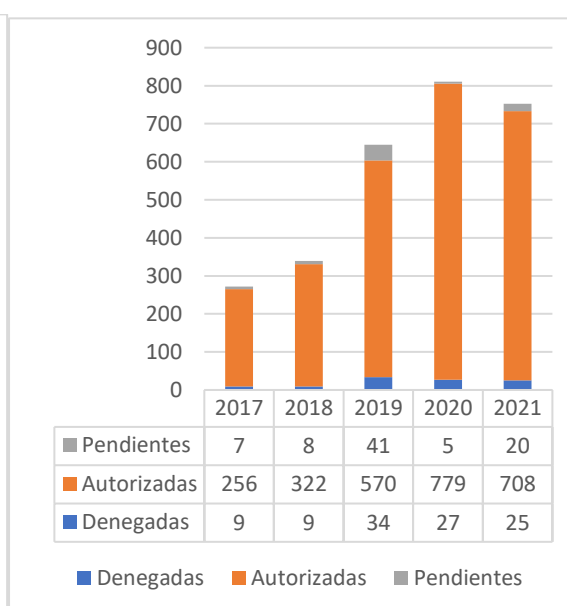
Fuente: Ordenación del Juego.

Gráfico 3.1. Solicitudes de cambio sustancial.



Fuente: Elaboración propia con datos de DGOJ.

Gráfico 3.2. Licencias afectadas por solicitudes de cambio



Fuente: Elaboración propia con datos de DGOJ.

5.3.3 Juego ilegal

El juego ilegal es aquel desarrollado en contra de lo dispuesto en la Ley. Como ya se ha señalado, los operadores que quieran ofrecer juego online en España han de contar con un título habilitante obtenido en España, no siendo válido el otorgado en otros Estados.

El hecho de participar en el juego ilegal puede provocar que el ciudadano esté comprometiendo su información personal, sus fondos siendo objeto de fraude o de engaño e incluso, se le puede acusar de estar colaborando con organizaciones criminales.

Para ello, el consumidor ha de saber detectar si se encuentra en un sitio legal o ilegal.

Lo primero de todo ha de ser comprobar el operador que hay detrás de cada oferta de juego y si este cuenta con los títulos habilitantes necesarios, ya sean licencias u autorizaciones de juego ocasional. Además, si el juego se lleva a cabo a través de internet, se ha de verificar que el dominio del operador es “.es” y que este cuenta con el logo de juego seguro mostrado a continuación:



En cuanto a la persecución del juego ilegal, esta tarea está asignada a la DGOJ, la cual lleva a cabo las labores monitorización y supervisión de la oferta ya explicadas con anterioridad.

La DGOJ va a cesar a aquellos operadores que no hubieran obtenido en España el título habilitante requerido. Para ello, desarrollará diversas actuaciones tendentes a erradicar en el mercado de juego español estas actividades sin título habilitante. Estas actuaciones se pueden resumir en;

1. Mantenimiento de un censo de sitios de juego que permitan el acceso desde dispositivos que cuenten con conexión desde territorio español.
2. Procedimientos de comprobación previos a la propuesta de inicio de un procedimiento sancionador.
3. Seguimiento y control de la comercialización no autorizada de juegos de lotería y realización de actividades de juego infringiendo el principio de reserva.
4. Seguimiento y control de la celebración de juegos de carácter ocasional.

La DGOJ va a elaborar un censo donde se recogerán los sitios web accesibles para jugadores conectados desde territorio español con el objetivo de identificar toda oferta de juego no autorizado. Además, dichos sitios web recogidos en el censo son objeto de seguimiento periódico con el fin de controlar su actividad en el territorio español.

Desde 2013 debido a dicho seguimiento, las actuaciones inspectoras han determinado que más de 1700 sitios web no se encuentran actualmente operativos.

Respecto a los procedimientos de comprobación previos a la propuesta de inicio de un procedimiento sancionador. Esos tienen lugar en caso de que un sitio web sea objeto de denuncia o reclamación por quien esté interesado en el funcionamiento legal, seguro y responsable del mercado de juego online en España; además de cuando en dicho mercado adquiera relevancia un operador que no cuenta con título habilitante. Este procedimiento de comprobación previo se divide en dos fases;

En primer lugar, se lleva a cabo la constatación de la posibilidad de acceso por parte de un operador no autorizado al mercado de juego español y, posteriormente, tendrá lugar la propuesta de apertura de procedimiento sancionador contra dicho operador cuando sea necesario.

Cabe señalar que el mercado de juego online es inmenso, por lo tanto, es muy complicado el seguimiento de todos y cada uno de los fraudes que se puedan cometer. Por ello, la DGOJ se ha centrado en aquellos operadores cuya relevancia es mayor, además de en las denuncias y reclamaciones realizadas por las personas interesadas.

La decisión de cuales de los operadores cuentan con mayor relevancia en el mercado se lleva a cabo a través del Índice de Alexa, el cual mide y clasifica el rendimiento y posicionamiento de los diferentes sitios web.

Por último, cabe hacer referencia a las diferentes formas de colaboración contra el juego ilegal:

1. Los ciudadanos pueden denunciar las actividades de juego ilegal.
2. La publicidad del juego ilegal está prohibida, tal y como se mostrará más adelante con el estudio del Real Decreto 958/2020.
3. Los prestadores de servicios de la sociedad de la información colaborarán a través de la interrupción del acceso o la retirada de los contenidos de juego ilegal.
4. Los medios de pago colaborarán a través de la interrupción del servicio a las actividades de juego ilegal.
5. La DGOJ colaborará con los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad y con el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias.
6. Colaboración y trabajo conjunto con otros Estados Miembros del Espacio Económico Europeo.

Respecto a los prestadores de servicios de la sociedad de la información y los medios de pago cabe decir que se basan principalmente en la persecución del juego ilegal online. Para ello, la Ley 13/2011 les impone dos requerimientos que han de atender:

- a) Requerimiento de información⁴⁶.

⁴⁶ Artículo 21.8 Ley 13/2011: “Perseguir el juego no autorizado, ya se realice en el ámbito del Estado español, ya desde fuera de España y que se dirija al territorio del Estado, pudiendo requerir a cualquier proveedor de juegos o de servicios de juego, 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, redes publicitarias y entidades patrocinadas, 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”.

- b) Requerimiento de cese para la adopción de medidas cautelares o definitivas, para la interrupción de las actividades de juego ilegal o para la retirada de los contenidos asociados⁴⁷.

5.3.4 Colaboración con las autoridades competentes en la prevención y control del fraude, y en la defensa de la integridad en las actividades de juego

Para terminar con este apartado dedicado al control de la actividad, cabe hacer referencia a una última actuación realizada por el Gobierno con el objetivo de reforzar el control sobre la manipulación de competiciones deportivas y el fraude de las apuestas.

Esto se ha llevado a cabo con la modificación de la Ley 13/2011 de Regulación del Juego⁴⁸, la cual, desde este año pasado, 2022, recoge el Servicio de Investigación Global del

⁴⁷ Artículo 47.2 Ley 13/2011.

⁴⁸ Disposición Adicional Novena Ley 13/2011: “1. El Servicio de investigación global del mercado de apuestas, gestionado por la Dirección General de Ordenación del Juego, que tendrá la condición de responsable del tratamiento de datos de carácter personal que se realicen, tiene por finalidad la prevención y lucha contra el fraude en el mercado de apuestas deportivas y la manipulación en competiciones de este tipo, por medio del oportuno intercambio de información entre sus participantes.

...

2. El Servicio de investigación global del mercado de apuestas se configura como una red de cooperación interactiva y accesible por vía telemática a la que podrán adherirse, previa adopción del oportuno instrumento jurídico de carácter vinculante, los siguientes actores:

a) El Consejo Superior de Deportes, las federaciones deportivas, las ligas profesionales y los operadores de juego, que colaborarán con la Dirección General de Ordenación del Juego informando sobre aquellos hechos que consideren susceptibles o sospechosos de constituir un fraude en el ámbito de las apuestas deportivas. A estos efectos, todas estas entidades ostentarán la condición de encargado del tratamiento de los datos personales que faciliten. Estas entidades dispondrán de acceso exclusivamente a aquellos datos de carácter personal que hubieran aportado.

La participación en el Servicio por parte del Consejo Superior de Deportes, de las federaciones deportivas y de las ligas profesionales se realizará mediante la suscripción de convenios con la Dirección General de Ordenación del Juego. Los operadores de juego se adherirán al Servicio de investigación global del mercado de apuestas mediante una resolución de la Dirección General de Ordenación del Juego.

b) Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y los cuerpos de policía autonómica, tendrán la condición de cesionarias de los datos personales que les sean facilitados por la Dirección General de Ordenación del Juego a través del Servicio de investigación global del mercado de apuestas, en virtud de lo dispuesto en la Ley Orgánica 7/2021, 26 de mayo, de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales.

...

3. En el Servicio de investigación global del mercado de apuestas se podrán tratar los siguientes datos de carácter personal titularidad de personas de las que existan indicios de haber incurrido en algún tipo de comportamiento o práctica fraudulenta: datos relativos a la identidad de las personas; datos identificativos de terminales y dispositivos de conectividad; datos relativos a la competición, equipo y eventos concretos en los que participen; domicilio y datos de contacto; información sobre su actividad de juego. En el caso del tratamiento de los datos de las personas participantes en el Servicio, se podrán tratar datos relativos a su identidad y datos de contacto.

...

Mercado de Apuestas, en adelante SIGMA, con el objetivo de ofrecer una mayor protección a las personas usuarias.

SIGMA tiene como función la prevención y lucha contra el fraude en el mercado de apuestas deportivas y la manipulación en competiciones de este tipo. Estas actuaciones las llevará a cabo de forma coordinada con distintas entidades participantes que se hayan adherido a dicho servicio, entre las que destacan las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, el Consejo Superior de Deportes, las federaciones deportivas, las ligas profesionales y los operadores de juego con título habilitante.

Por lo tanto, mediante este instrumento se va a recabar la información, mediante una actuación conjunta de las entidades participantes, acerca de posibles fraudes o amaños relacionados con las apuestas deportivas. Cuando existan esta serie de indicios de comportamiento fraudulentos, SIGMA va a poder tratar los datos de carácter personal de aquellos, durante el tiempo necesario para verificar la irregularidad de la conducta, no pudiendo ser este tiempo superior a un año desde su obtención.

Además, a través de SIGMA se van a monitorizar los diferentes mercados de apuestas y a gestionar el intercambio de información de alertas sobre apuestas deportivas sospechosas o irregulares con el Grupo de Copenhague, GoC, con los operadores de apuestas y con las organizaciones deportivas.

El Grupo de Copenhague consiste en un grupo informal, el cual está constituido a iniciativa de la Secretaría del Consejo de Europa, como “Red de Plataformas Nacionales” de los diferentes Estados en el marco de las actividades de cooperación para la promoción del Convenio sobre la manipulación de las competiciones deportivas⁴⁹.

Por lo tanto, el Grupo de Copenhague tiene como finalidad llevar a cabo una cooperación transnacional con objeto de permitir el intercambio de información, experiencias y

4. Los datos personales que trate el Servicio de investigación global del mercado de apuestas no serán conservados más allá del tiempo que sea necesario para verificar la irregularidad de la conducta, suprimiéndolos en el momento que se ponga de manifiesto la falta de fundamento de la información aportada o la irrelevancia de las conductas inicialmente sospechosas. En ningún caso los datos personales serán conservados durante un periodo superior a un año desde su obtención.

...

6. Con el objeto de impedir que se obstaculicen las investigaciones del Servicio de investigación del mercado de apuestas y evitar perjuicios sobre la detección, investigación y enjuiciamiento de las infracciones, la Dirección General de Ordenación del Juego restringirá los derechos de acceso, rectificación, limitación, supresión, oposición y portabilidad respecto al tratamiento de datos en el Servicio.

Esta restricción afectará al contenido de la información a facilitar en caso de que se solicite el ejercicio de alguno de esos derechos, sustituyéndose por una redacción neutra que informe sobre la existencia de la restricción, las razones de esta y la posibilidad de presentar una reclamación ante la autoridad de protección de datos.

⁴⁹ Convenio de Macolin

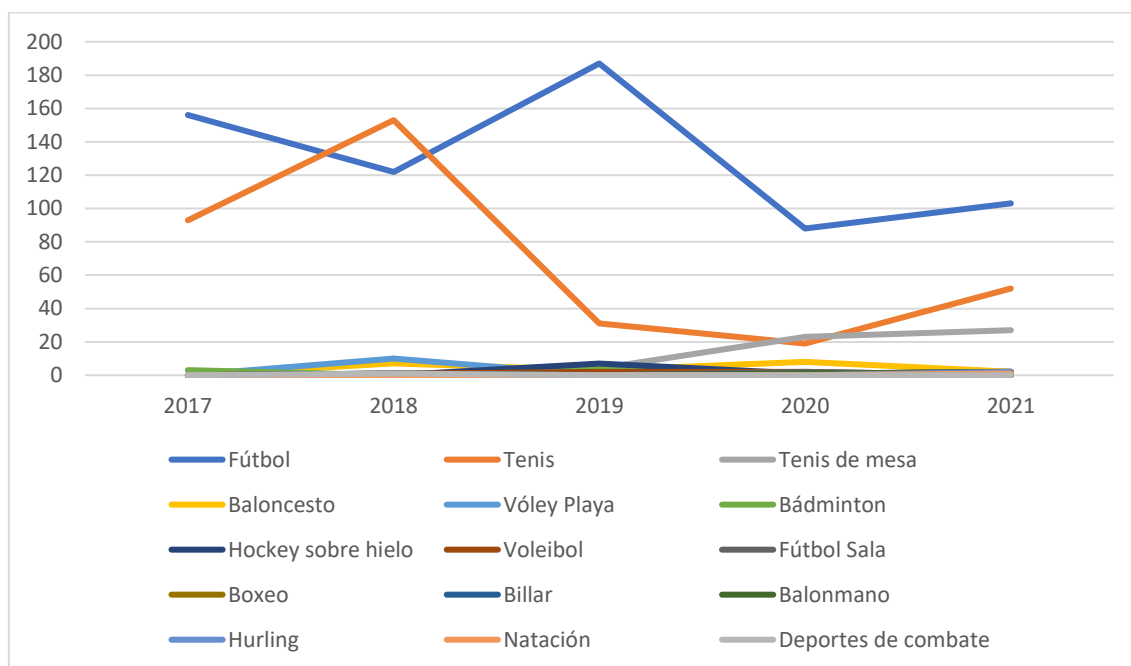
conocimientos especializados esenciales para la lucha contra la manipulación de las competiciones deportivas.

Se entiende por manipulación de las competiciones deportivas toda disposición, acción u omisión intencionada destinada a alterar indebidamente el resultado o el desarrollo de una competición deportiva con el fin de eliminar total o parcialmente el carácter imprevisible de dicha competición obteniendo una ventaja indebida para sí mismo o para otros⁵⁰.

Últimamente GoC ha colaborado activamente con España a la hora de realizar tareas de monitorización de eventos deportivos internacionales de gran relevancia mediática como es el caso de la Copa Mundial de fútbol masculina 2018 en Rusia y 2022 en Arabia Saudí, la Copa Mundial de fútbol femenina 2019 en Francia; así como los Campeonatos Mundiales de Atletismo celebrados en 2019.

En datos de la Ordenación de Juego, de las 537 actuaciones de SIGMA en 2021, 200 han estado relacionadas con alertas relativas a la integridad de las apuestas deportivas y de las competiciones deportivas. Su distribución se puede observar en el siguiente gráfico:

Gráfico 4. Actuaciones de Sigma en las apuestas deportivas



Fuente: Elaboración propia con datos de Ordenación de Juego.

Como puede observarse, los deportes más afectados por este tipo de prácticas son el fútbol y el tenis; habiendo cogido fuerza en este sector últimamente el tenis de mesa.

⁵⁰ Artículo 3 Convenio Macolín.

5.4 Régimen sancionador

5.4.1 Regulación de infracciones y sanciones administrativas

El régimen sancionador se regula en el Título IV de la Ley 13/2011 de Regulación del Juego. En su artículo 36 atribuye la potestad sancionadora respecto de las infracciones administrativas cometidas en materia de juego a la DGOJ, salvo a lo que se refiere el artículo 42.3, en lo relativo a infracciones calificadas como muy graves, a las que dicha potestad le corresponderá al titular del Ministerio de Economía y Hacienda, estando delegada dicha competencia en el Secretario General de Consumo y Juego. Si la infracción es cometida por una entidad que está sujeta a la vigilancia o inspección de un Organismo Regulador distinto a la DGOJ o, en caso de que por razón de materia resultante competente otro órgano administrativo, dicha Comisión dará traslado a aquél de los hechos supuestamente constitutivos de delito.

Cuando la infracción hubiera sido cometida en el ámbito del territorio de una Comunidad Autónoma será competente para ejercer la potestad sancionadora el órgano autonómico correspondiente.

Una vez que haya sido acordado el inicio de un expediente administrativo sancionador, su tramitación corresponde a la Subdirección General de Regulación del Juego. Se consideran sujetos infractores las personas físicas o jurídicas que realicen las acciones u omisiones tipificadas como infracciones en esta Ley, les den soporte, publiciten, promocionen u obtengan beneficio de las mismas. Además de aquellas que obtuvieran un beneficio relevante directamente vinculado con el desarrollo de actividades de juego relacionadas con las acciones u omisiones mencionadas, tal y como establece el artículo 38 de la Ley de Regulación del Juego.

Las infracciones administrativas se clasifican en muy graves, graves y leves. Las infracciones muy graves se recogen en el artículo 39 de la Ley, entre ellas cabe destacar las letras a), c), d), e) y f)⁵¹. Por su parte las infracciones graves se encuentran en el artículo

⁵¹ Artículo 39 Ley 39/2011: “Son infracciones muy graves:

a) La organización, celebración o explotación de las actividades incluidas en el ámbito de aplicación de esta Ley careciendo del título habilitante correspondiente.

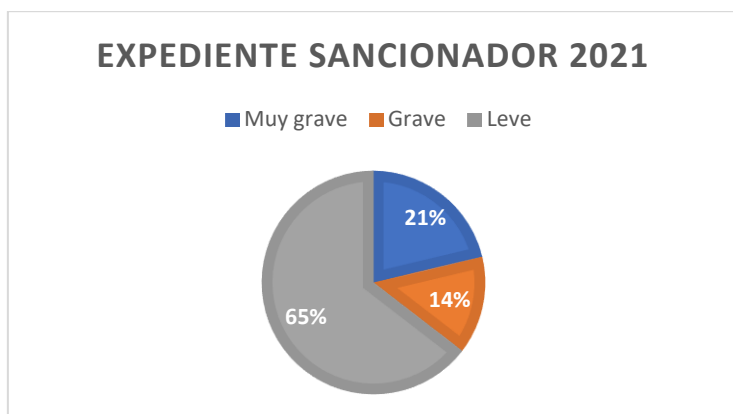
...

c) 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.

d) La obtención de las correspondientes autorizaciones o licencias mediante la aportación de documentos o datos falsos e inciertos.

siguiente, siendo las más significativas las letras b), c), k) y n)⁵². Por último, señalar que las infracciones leves se encuentran en el artículo 41 de la Ley 13/2011.

Gráfico 5. Expediente sancionador en 2021



Fuente: Elaboración propia con los datos de Ordenación del Juego.

En cuanto a las sanciones administrativas reguladas en el artículo 42 de la Ley de Regulación del Juego, no encontramos con la sanción impuesta a cada tipo de infracción. Respecto de las infracciones calificadas como leves, la DGOJ impondrá una multa de hasta cien mil euros y un apercibimiento por escrito.

Las infracciones graves serán castigadas por la DGOJ por una sanción de multa de cien mil a un millón de euros y suspensión de la actividad en España por un plazo máximo de seis meses.

Por su parte, como ya se ha mencionado al principio de este epígrafe, las infracciones calificadas como muy graves serán sancionadas por el titular del Ministerio de economía y Hacienda, a propuesta de la DGOJ, con multa de un millón a cincuenta millones de euros. Además, podrá imponerse la pérdida del título habilitante, la inhabilitación para la realización

e) El impago injustificado y reiterado de los premios que correspondieren a los participantes de los juegos.

f) 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”.

⁵² Artículo 40 Ley 13/2011: “Son infracciones graves:

...

b) Permitir el acceso a la actividad de juego a las personas que lo tienen prohibido, de conformidad con el artículo 6 de esta Ley, siempre que la entidad explotadora de juegos conozca o deba conocer la concurrencia de tales prohibiciones.

c) La concesión de préstamos o cualquier otra modalidad de crédito a los participantes por parte de los operadores.

...

k) La utilización de sistemas técnicos no homologados o no autorizados.

...

n) El incumplimiento de los requisitos y obligaciones en materia de juego responsable y de protección de los jugadores fijados en las normas y disposiciones vigentes.

de las actividades de juego previstas en la Ley por un período 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.

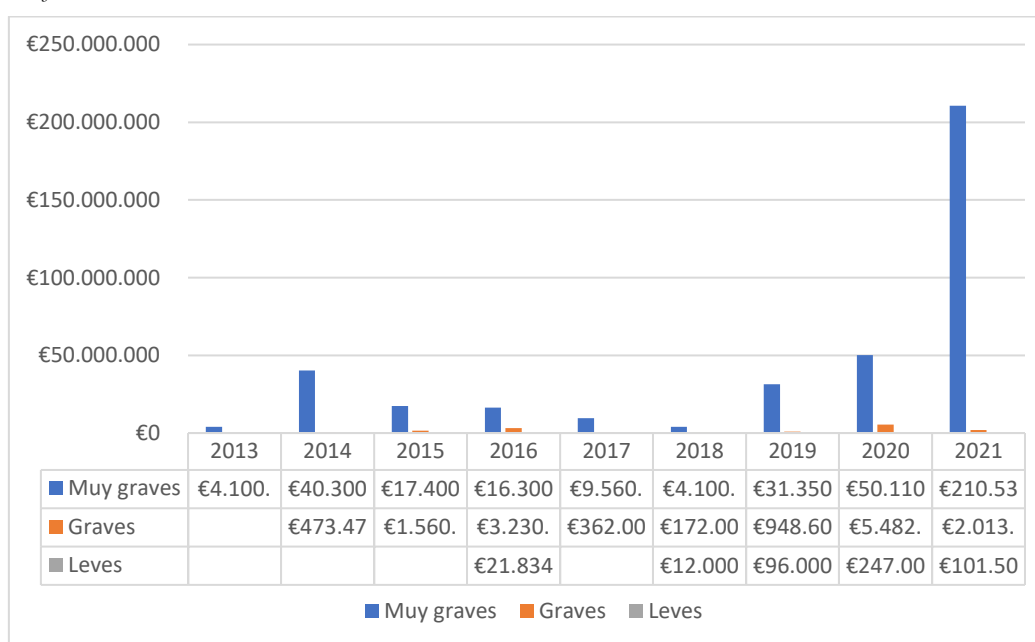
Cabe indicar que la cuantía de las sanciones se graduará atendiendo a la naturaleza de los derechos personales afectados, al volumen de las transacciones efectuadas, a los beneficios obtenidos, al grado de intencionalidad, a la reincidencia, a los daños y perjuicios causados a las personas interesadas 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 infractora⁵³.

Gráfico 6.1. Número de resoluciones con sanción económica.

Tipo de infracción	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Muy graves	21	26	15	24	18	9	16	20	47
Graves		22	16	8	2	5	8	44	23
Leves				1		1	122	176	88
Totales	21	48	31	33	20	15	146	240	158

Fuente: Ordenación del Juego.

Gráfico 6.2. Sanción económica



Fuente: Elaboración propia con datos de Ordenación del Juego.

He llevado a cabo esta representación gráfica para poder apreciar la evolución, sobre todo de las infracciones muy graves, las cuales han tenido un fuerte aumento en el año 2021.

⁵³ Artículo 42.5 Ley 13/2011.

En cuanto a la prescripción de las infracciones administrativas cabe indicar que las muy graves prescribirán a los cuatro años, las graves a dos años y las leves al año. Mismos plazos se aplican a la prescripción de las sanciones en cada una de sus modalidades.

En el caso de las infracciones, el plazo de prescripción comienza a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido; si se trata de una infracción continuada, se computará desde el día en que se realizó la última infracción. Respecto a las sanciones, el plazo de prescripción comienza a contarse desde el día siguiente a aquél en que resulte firme la resolución de la sanción impuesta.

Por ejemplo, recientemente se ha hecho referencia al juego ilegal. En lo que nos ocupa cabe señalar que cualquier organización que ofrezca juego en España sin disponer del correspondiente título habilitante está cometiendo una infracción muy grave; así que, según lo estudiado en dicho punto, el juego ilegal puede acarrear las siguientes sanciones administrativas, recogidas en el artículo 42.3 de la Ley de Regulación del Juego:

1. Multa de un millón a cincuenta millones de euros.
2. Inhabilitación para la realización de las actividades de juego previstas en la Ley por un período máximo de cuatro años.
3. Clausura de los medios por los que se presten servicios de la sociedad de la información que soporten las actividades de juego.

5.4.2 Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego, RGIAJ

El Registro General de Interdicción de Acceso al Juego, en adelante RGIAJ, se trata de un tipo de registro de prohibidos en el cual la inscripción impide el acceso de aquellos que se hayan inscrito a los juegos en los que la Administración Pública competente haya determinado la necesidad de llevar a cabo la identificación previa del jugador. Esto tiene el único objetivo de que aquellos ciudadanos que así lo requieran se les prohíba la participación en las actividades de juego. Este registro, en el que se puede realizar la inscripción a petición propia o por resolución judicial, permite excluir la participación en los juegos que requieran esta comprobación a nivel nacional, tanto presenciales como no presenciales.

Toda esta información es comunicada a las diversas Comunidades Autónomas para que estas lo incluyan en aquellos procedimientos habilitados por cada una de ellas con el fin de evitar el acceso a aquellos juegos donde la normativa autonómica determine la necesidad de comprobar la inexistencia de inscripción.

Además, esta prohibición puede hacerse efectiva también en el momento del pago de premios.

Respecto a la posibilidad de inscripción en el RGIAJ, se puede solicitar el alta en este registro de manera presencial, mediante la entrega del formulario en cualquiera de los registros recogidos en el artículo 16.4 Ley 39/2015⁵⁴.

Cabe destacar que la evolución de las personas inscritas en el RGIAJ a cierre de período es muy determinante para poder observar de primera mano el aumento del juego en España.

Mientras que a principios de 2012 en este Registro había 29534 inscritos, a finales de 2021 se duplica esta cifra habiendo un total de 63284 personas inscritas, es decir, con prohibición de participación en las actividades de juego⁵⁵. Además, también podrá presentarse la solicitud por internet, a través de la sede electrónica de la DGOJ, con certificado electrónico. Por último, solo para ciertos casos, se puede llevar a cabo la solicitud mediante la app móvil “DNIe autoprohibidos”.

La inscripción tendrá carácter indefinido, aunque bien es verdad que se puede solicitar su cancelación una vez hayan transcurrido 6 meses desde que se haya practicado la inscripción.

Gráfico 7.1. Total número de altas realizadas en el RGLAJ.

⁵⁴ Artículo 16.4 Ley 39/2011, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: “Los documentos que los interesados dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas podrán presentarse:

a) En el registro electrónico de la Administración u Organismo al que se dirijan, así como en los restantes registros electrónicos de cualquiera de los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1.

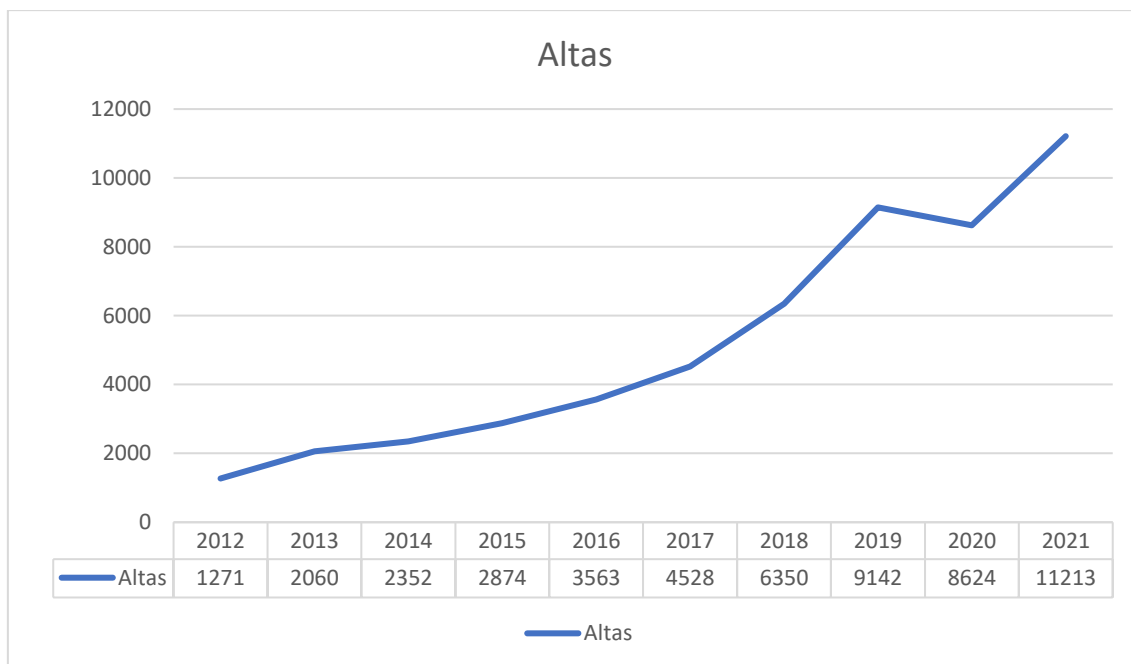
b) En las oficinas de Correos, en la forma que reglamentariamente se establezca.

c) En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero.

d) En las oficinas de asistencia en materia de registros.

e) En cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes”.

⁵⁵ Datos obtenidos de Ordenación del Juego.



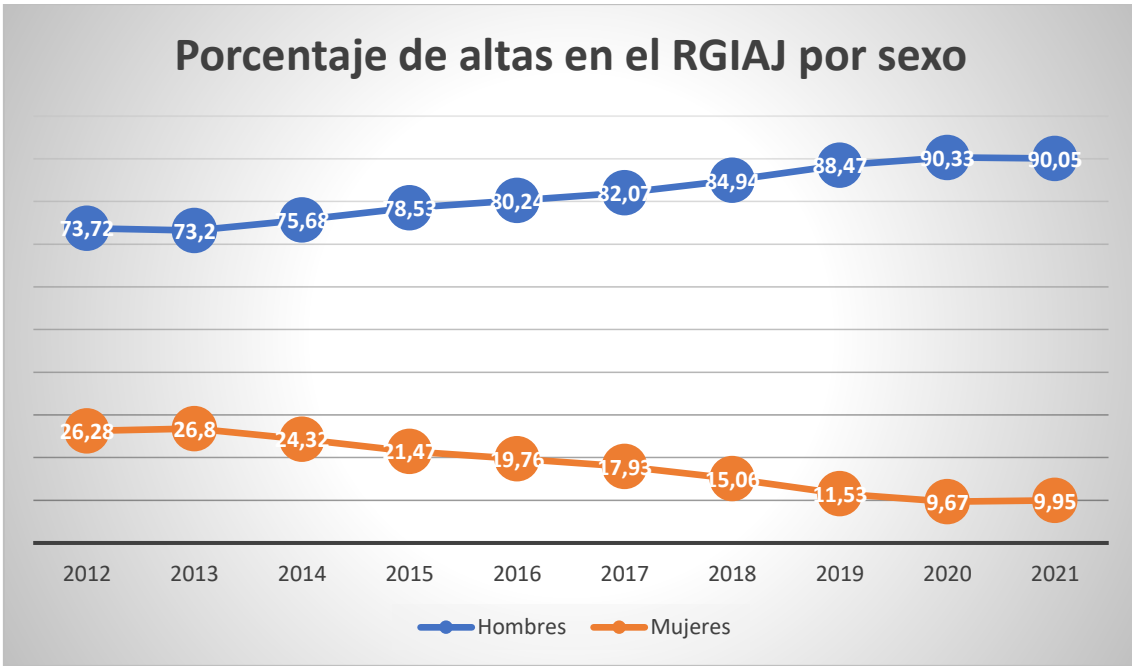
Fuente: Elaboración propia con datos de Ordenación de Juego.

Como se puede observar, el número de altas en este registro no ha dejado de crecer, llegando e incluir a inscribirse en 2021 10 veces más de personas que en 2012. Durante estos años, el número de inscripciones de Castilla y León supone entre el 5% y 6% de las de toda España⁵⁶.

Siguiendo con este Registro, pero abordando otro tema, cabe hacer mención del porcentaje de altas de hombres y mujeres:

Gráfico 7.2. Porcentaje de altas en el RGLAJ por sexo.

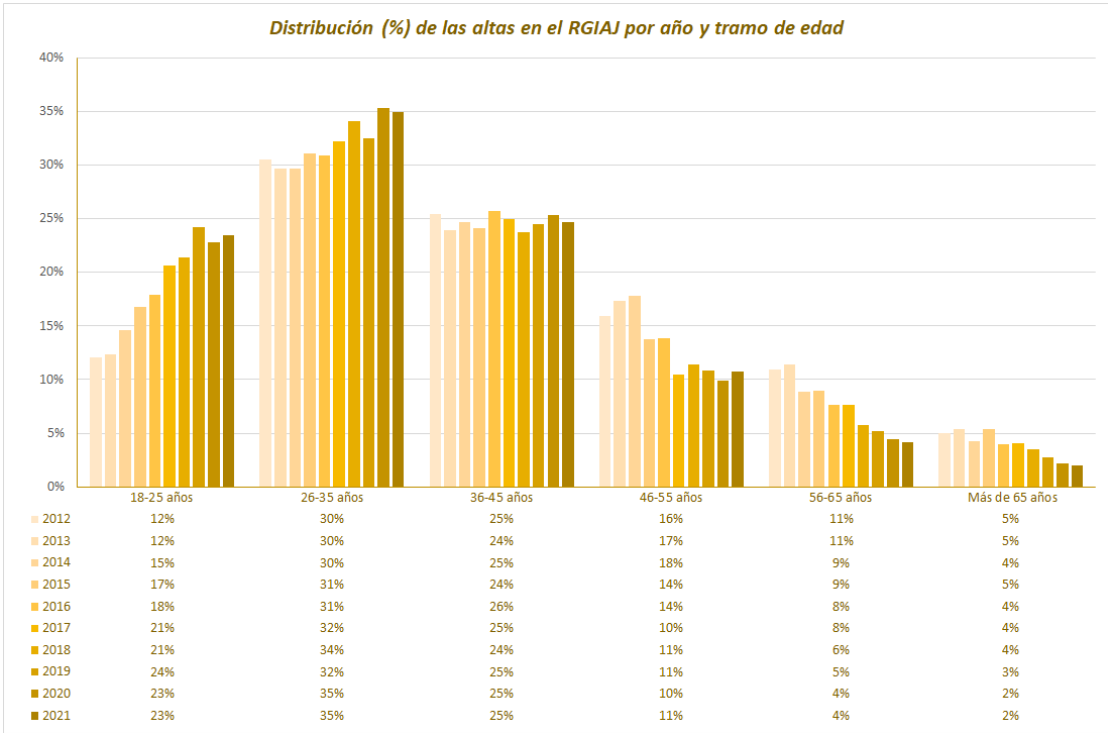
⁵⁶ Datos obtenidos de Ordenación del Juego.



Fuente: Elaboración propia con datos de Ordenación del Juego.

Pero, el gráfico puede ser uno de los temas más importantes en la sociedad de hoy en día. Este es el porcentaje de altas en el RGIAJ en función de tramos de edad:

Gráfico 7.3. Porcentaje de altas en el RGIAJ por año y tramo de edad.



Fuente: Ordenación del Juego.

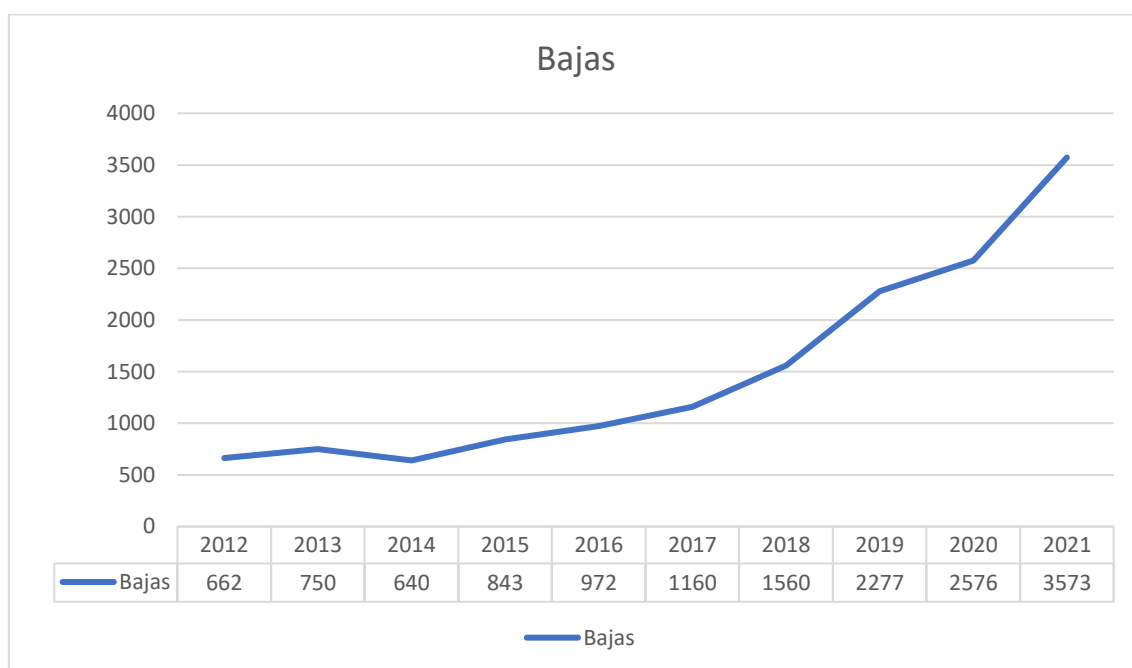
Como se puede observar, uno de los mayores problemas de la sociedad actual es el incremento del juego en los jóvenes, lo que está directamente relacionado con el aumento de inscripciones de personas jóvenes en el RGIAJ. En 2012, algo más del 40% de altas era de

personas de entre 18 y 35 años; en 2021, este tramo de edad alcanza el 55%. Pero, más preocupante es incluso que en 2012, únicamente el 12% de inscripciones pertenecía al tramo de edad de 18 a 25 años; llegándolo casi a doblar en 2021, alcanzado el 23%.

En cuanto a los reincidentes, cabe señalar que en 2012 únicamente el 10% de personas dadas de alta eran reincidentes, llegando en 2021 a ser el 17%. Pero de este apartado de la reincidencia, lo que más cabe destacar, es que, en 2021, las tres cuartas partes de reincidentes han vuelto a inscribirse en menos de un año desde la cancelación de la anterior inscripción.

En cuanto a las personas que se han dado de baja cada año de este registro también cabe observar que ha aumentado; lo que deja entrever que si la mayoría de las recaídas se han producido cuando no ha transcurrido ni un año desde dicha cancelación de la inscripción, ha de existir un fallo en el sistema. Cabe indicar que el porcentaje de bajas que corresponde a Castilla y León se mueve entre el 6 y el 9%.

Gráfico 7.4. Total número de bajas realizadas en el RGLAJ



Fuente: Elaboración propia con datos de Ordenación del Juego.

Para poder observar la comparativa entre altas y bajas producidas cada año en el RGLAJ, se va a realizar una gráfica que junte ambas evoluciones.

Gráfico 7.5. Total número de altas y bajas realizadas en el RGLAJ



Fuente: Elaboración propia con datos de Ordenación del Juego.

Aunque se ha producido un incremento en el número de bajas totales por año en el RGIAJ, puede observarse gracias a la gráfica anterior que en proporción el número de altas ha aumentado más.

Respecto al porcentaje de bajas en función del sexo, cabe indicar que se mantiene en los baremos señalados en el Gráfico 7.2. que lleva por nombre “Porcentaje de altas en el RGIAJ por sexo”. En cuanto a los tramos de edad, no son números tan claros como en el caso de las altas, pero sí se puede destacar también que, en 2021, en el tramo de 18 a 35 años de edad se encuentra el 50% de las bajas del registro. Además, se puede observar la evolución del porcentaje de bajas en el tramo de 18 a 25 años, siendo este en 2012 del 6% y llegándolo a duplicar, tal y como sucedía en el caso de las altas, en 2021 con 15%.

Antes de pasar al siguiente apartado, cabe realizar un último inciso. Según lo establecido en el artículo 22 de la Ley de Regulación del Juego, la Dirección General de Ordenación del Juego cuenta con tres Registros de ámbito estatal. Por un lado nos encontramos con el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego, RGIAJ, aquí explicado, por otro con el Registro General de Licencias de Juego, RGLJ mencionado en el apartado de homologación del sistema técnico del juego y, por último, cabe exponer el Registro de Personas Vinculadas a Operadores de Juego, RPVOJ, el cual recoge los datos de los accionistas, partícipes o titulares significativos de la propia empresa de juego, su personal directivo y empleados directamente involucrados en el desarrollo de los juegos, además de sus cónyuges o personas con las que convivan, ascendientes y descendientes en primer grado.

5.4.3 Denuncias y reclamaciones

Una denuncia consiste en el hecho de que un jugador lleve a cabo una comunicación dirigida a la DGOJ con el objetivo de informar acerca de unos hechos, los cuales pueden constituir una infracción administrativa por incumplimiento de la Ley 13/2021.

La denuncia se caracteriza por no pretender la consecución de una solución, compensación o resarcimiento de daños en particular; por ejemplo, una situación de juego ilegal puede ser denunciada.

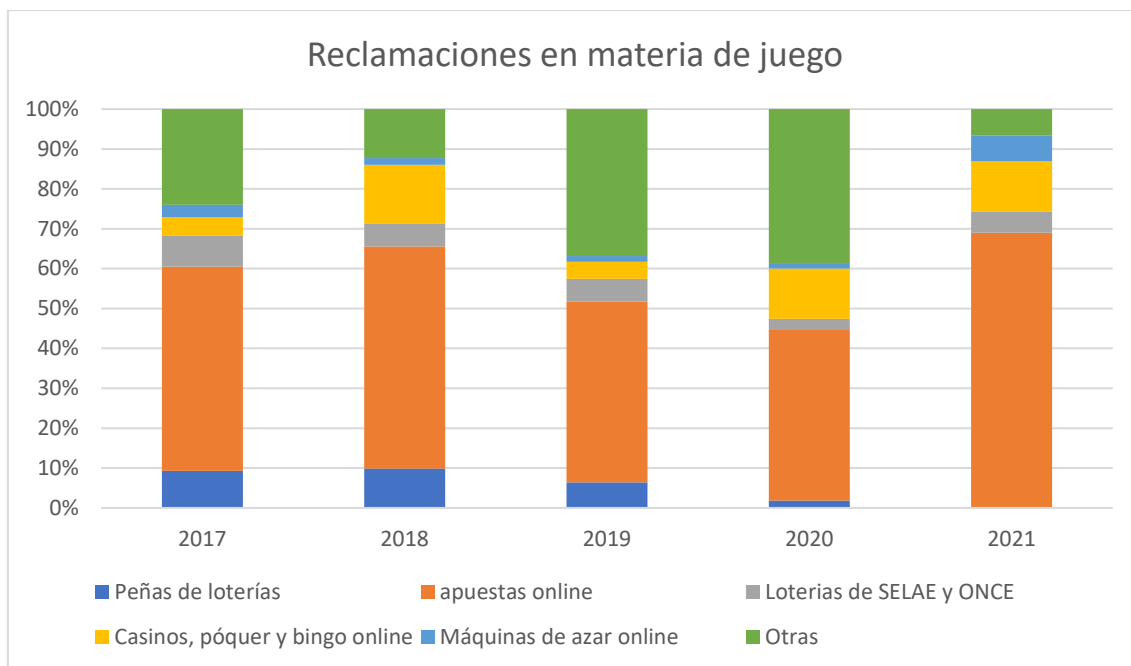
Una vez realizada la denuncia, la Administración lleva a cabo una investigación y comprobación de los hechos denunciados con el objetivo de proteger y defender los intereses generales y los derechos de todos los jugadores. Es decir, no se centra el restablecer los intereses o derechos del denunciante, sino los de todos los jugadores.

Por el contrario, una reclamación consiste también en una comunicación realizada por el jugador a la DGOJ, pero en este caso particular, por la existencia de un conflicto con un operador de juego habilitado del que quien reclama es usuario, solicitando una solución. Sea una denuncia o sea una reclamación, cualquier persona tiene la capacidad de formular tanto una como la otra. En el caso de la reclamación se produce por acciones u omisiones de los operadores de juego habilitados de ámbito estatal que afecten a sus intereses, y, en el caso de la denuncia, se trata de cuestiones que no tienen por qué afectar de forma directa al denunciante, lo que supone que este no tenga la condición de interesado en el procedimiento, por el único hecho de presentar la denuncia⁵⁷.

En cuanto a las reclamaciones cabe mostrar cómo se han repartido en función del tipo de juego:

Gráfico 8. Reclamaciones en materia de juego

⁵⁷ Artículo 62.5 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.



Fuente: Elaboración propia con datos de Ordenación del Juego.

5.4.4 Phishing Alert

Phishing Alert se trata de un servicio de alerta contra la ciberdelincuencia. Es un servicio de inscripción voluntaria ofrecido por la Dirección General de Ordenación del Juego a los ciudadanos, con el objetivo de tomar medidas contra la suplantación de identidad y la lucha contra el fraude en las actividades de juego de ámbito estatal.

Este sistema permite detectar cualquier intento de activación de un registro de usuario en un operador de juego de ámbito estatal por personas que proporcionen datos de identidad coincidentes con los del ciudadano inscrito en el servicio, informándole de tal circunstancia.

Una vez que se produce la inscripción en este servicio, la sede electrónica entrega al ciudadano un informe de situación, señalando los operadores de juego que han verificado su identidad correctamente hasta ese momento. Cuando un operador recibe una solicitud de verificación de un nuevo usuario, aquel coteja los datos con los de las personas inscritas en el servicio Phishing Alert; si coinciden con los de alguno de los usuarios inscritos en dicho servicio, la DGOJ se lo comunica a dicha persona.

Puede solicitar el alta en este sistema cualquier persona que sea mayor de edad residente en España, esté o no registrado en algún operador. Dicha solicitud puede presentarse de manera presencial, mediante la entrega del formulario en cualquiera de los

registros recogidos en el artículo 16.4 Ley 39/2015, al igual que en el caso del Registro General de Interdicción de Acceso al Juego, RGIAJ. Además, también podrá presentarse la solicitud por internet, a través de la sede electrónica de la DGOJ, con certificado electrónico.

La inscripción en el servicio Phishing Alert es de carácter indefinido; es decir, en cualquier momento, el usuario puede solicitar darse de baja, de la misma forma en la que se dio de alta.



5.4.5 Sistema de Verificación de Identidad

Otro sistema de seguridad que nos podemos encontrar a la hora de acceder a los operadores de juego es el Sistema de Verificación de Identidad, en adelante SVI, el cual tiene por objeto la protección de colectivos vulnerables como pueden ser los menores de edad y los inscritos en el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego, RGIAJ. Se trata de un sistema de obligatorio uso para los operadores, consistente en identificar al jugador y en utilizar los mecanismos necesarios de acreditación de seguros.

5.5 Régimen fiscal

El Impuesto sobre actividades de juego es un impuesto de ámbito estatal que grava las operaciones de juego y las combinaciones aleatorias con fines publicitarios o promocionales. Este impuesto se regula en el artículo 48 de la Ley 13/2011 de Regulación del Juego. En su artículo 1, señala que el hecho imponible está formado por la autorización, celebración u organización de los juegos, rifas, concursos, apuestas y actividades de ámbito estatal, en las que se arriesgue cantidad de dinero u objetos económicamente evaluables, así como las combinaciones aleatorias con fines publicitarios o promocionales de ámbito estatal, pese a la exclusión del concepto de juego.

Cabe recordar que no están sujetos a este impuesto los juegos de lotería de ámbito estatal.

El impuesto se devengará con la autorización, celebración u organización del juego.

Tienen la consideración de sujetos pasivos las herencias yacentes, comunidades de bienes y demás entidades que, carentes de personalidad jurídica, constituyan una unidad económica o un patrimonio separado susceptibles de imposición, tal y como establece el artículo 35.4 de la Ley 58/2003⁵⁸.

Por su parte, los responsables solidarios se recogen en el apartado 5 del artículo 48 de la Ley 13/2011⁵⁹.

En cuanto a la base imponible, esta puede estar constituida, en función por el tipo de juego por los ingresos brutos o por los ingresos netos. Los ingresos brutos son “el importe total de las cantidades que se dediquen a la participación en el juego, así como cualquier otro ingreso que se pueda obtener, directamente derivado de su organización o celebración”⁶⁰.

Los ingresos netos son “el importe total de las cantidades que se dediquen a la participación en el juego, así como cualquier otro ingreso que puedan obtener, directamente derivado de su organización o celebración, deducidos los premios satisfechos por el operador a los participantes”⁶¹.

Por su parte, la gestión, recaudación, liquidación e inspección del Impuesto sobre actividades de juego corresponderá a la Agencia Estatal de Administración Tributaria, AEAT.

Por último, señalar que la declaración y autoliquidación de este impuesto se presentará generalmente de manera trimestral, en el plazo del mes siguiente al del final de cada trimestre.

En cuanto a la tasa por la gestión administrativa del juego, regulada en el artículo 49 de la Ley de Regulación del Juego cabe señalar que el hecho imponible de la tasa está formado por:

1. La emisión de certificaciones registrales.
2. La emisión de dictámenes técnicos de evaluación de la conformidad de sistemas de juego.

⁵⁸ Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

⁵⁹ Artículo 48.5 Ley 13/2011 “Serán responsables solidarios del pago del impuesto, con carácter general, quienes ofrezcan, por cualquier medio, actividades de juego a personas con residencia fiscal en España, así como quienes obtengan beneficios por el desarrollo del juego, en ambos casos con independencia del territorio desde el que actúe el operador de juego, siempre que no hubieran constatado que los operadores celebran u organizan dichas actividades de juego con los necesarios títulos habilitantes. También serán responsables solidarios, si no constatan la existencia de los mencionados títulos habilitantes, los dueños o empresarios de infraestructuras y los prestadores de servicios de la sociedad de la información cuando debieran razonablemente presumir que dichas infraestructuras o servicios se utilizan o sirven específicamente para la celebración de actividades de juego reguladas en esta Ley”.

⁶⁰ Artículo 48.6.a) Ley 13/2011.

⁶¹ Artículo 48.6.b) Ley 13/2011.

3. Las inscripciones en el RGLJ establecido en esta Ley.
4. La solicitud de licencias y autorizaciones.
5. Las actuaciones inspectoras o de comprobación técnica que vengan establecidas, con carácter obligatorio, en esta Ley o en otras disposiciones con rango legal.
6. Las actuaciones regulatorias realizadas por la DGOJ sobre las actividades de juego desarrolladas por los operadores habilitados y sujetas a la supervisión de esta entidad, destinadas a sufragar los gastos que se generen por la citada Comisión⁶².

En el apartado 5 de este artículo se recogen las cuantías de la tasa que corresponden a cada uno de los apartados mencionados anteriormente:

1. 0 euros.
2. 38.000 euros.
3. 2.500 euros.
4. Por cada licencia 10.000 y por cada autorización 100 euros.
5. 5.000 euros.
6. 0,75 por mil de los ingresos brutos de explotación, de los cuales el 25 % se afectará a reforzar los medios materiales, instrumentos e inversiones necesarias para acometer iniciativas de lucha contra el fraude, así como medidas de prevención, comunicación, sensibilización, intervención y reparación que faciliten las prácticas de juego responsable y mitiguen los efectos indeseables producidos por una actividad de juego no saludable, así como a la realización de estudios, memorias y trabajos de investigación en la materia⁶³.

Por último, respecto de este artículo señalar que las cuantías establecidas anteriormente pueden ser modificadas por la Ley de Presupuestos Generales del Estado, para cada año y que la tasa se liquidará por el procedimiento recogido en la norma dictada por el Ministerio de Economía y Hacienda.

6. ESTUDIO DEL REAL DECRETO 958/2020

6.1 Publicidad, patrocinio y promoción de las actividades de juego

⁶² Artículo 49.2 Ley 13/2011.

⁶³ Artículo 49.5 Ley 13/2011.

Antes de proceder al estudio en profundidad de este Real Decreto y de su relación con la Ley 13/2011 de Regulación del Juego, cabe recoger una serie de definiciones que nos servirán de apoyo; todas ellas se encuentran recogidas en el artículo 3 del Real Decreto 948/2020.

Se entiende por comunicación comercial “toda forma de comunicación, realizada por una persona física o jurídica, pública o privada, difundida por cualquier medio o soporte, destinada a promocionar, de manera directa o indirecta, las actividades de juego”⁶⁴.

La retransmisión de sorteos y la difusión puramente informativa de sus resultados, los productos anunciados exclusivamente en la página web.es o en las aplicaciones móviles de los operadores no se consideran comunicaciones comerciales.

La comunicación comercial a través de medios presenciales es la que se realiza a través de vallas, marquesinas, carteles o pantallas, la que se fija sobre elementos móviles y medios de transporte y la que se difunde ya sea por megafonía o a través de folletos, revistas o periódicos.

Las redes publicitarias son aquellas entidades que ofrecen a los anunciantes la utilización de espacios publicitarios para orientar los anuncios al público interesado.

Por su parte, las redes sociales en línea son las plataformas que permiten que las personas usuarias de ellas se comuniquen entre sí, compartiendo contenido o información con el objetivo de mejorar los conocimientos de aquellas.

Para comenzar con el análisis de este Real decreto, primero es necesario hacer mención de los artículos 7 y 8 de la Ley 13/2011, los cuales se van a desarrollar en aquel.

Respecto al primero de ellos, cabe decir que “queda prohibida la publicidad, patrocinio o promoción, bajo cualquier forma, de los juegos de suerte, envite o azar y la publicidad o promoción de los operadores de juego, cuando se carezca de la correspondiente autorización para la realización de publicidad contenida en el título habilitante,”⁶⁵ de conformidad con la Ley 34/1988⁶⁶.

El operador de juego ha de contar con el título habilitante por el cual se le autorice para el desarrollo de actividades de juego mediante programas emitidos en medios audiovisuales o publicados en medios de comunicación o páginas web.

Uno de los puntos más importantes de este artículo es el apartado tercero, según el cual “Cualquier entidad, red publicitaria, agencia de publicidad, prestador de servicios de

⁶⁴ Artículo 3.g) RD 958/2020.

⁶⁵ Artículo 7.1 Ley 13/2011.

⁶⁶ Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad.

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, deberá constatar que quien solicite la inserción de los anuncios o reclamos publicitarios dispone del correspondiente título habilitante expedido por la autoridad encargada de la regulación del juego y que éste le autoriza para la realización de la publicidad solicitada, absteniéndose de su práctica si careciera de aquél⁶⁷.

Además, cabe indicar que, en caso de requerirse el cese de la publicidad de las actividades de juego, la autoridad encargada de la regulación del juego se dirigirá a la red publicitaria, prestador de servicios de comunicación audiovisual o medio de comunicación que corresponda, señalándole la infracción de la normativa aplicable de manera motivada.

Siguiendo el desarrollo de la Ley de Regulación del Juego, su artículo 7 bis recoge los principios generales para la publicidad, promoción y patrocinio de las actividades de juego, señalando que las comunicaciones comerciales de los operadores de juego han de llevarse a cabo bajo la premisa de la responsabilidad social, sin menoscabar la complejidad de la actividad de juego ni olvidarse de sus potenciales efectos perjudiciales sobre las personas, siempre bajo el respeto de la dignidad y de los derechos y libertades reconocidos.

Además, en su apartado segundo se enumera una serie de comunicaciones comerciales prohibidas debido a que son contrarias al principio de responsabilidad social⁶⁸.

⁶⁷ Artículo 7.3 Ley 13/2011

⁶⁸ Artículo 7 bis. 2 Ley 13/2011 “Se consideran contrarias al principio de responsabilidad social y quedan prohibidas, en particular, las comunicaciones comerciales que:

- a) Inciten a actitudes o comportamientos antisociales o violentos de cualquier tipo, discriminatorios por razones de nacimiento, origen racial o étnico, sexo, religión, opinión o convicción, edad, discapacidad, orientación sexual, identidad de género, enfermedad, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.
- b) Inciten a actitudes o comportamientos humillantes, denigratorios o vejatorios.
- c) Asocien, vinculen, representen o relacionen de forma positiva o atractiva las actividades de juego con actividades o conductas ilícitas o perjudiciales para la salud pública, así como con aquellas que den lugar a daños económicos, sociales o emocionales.
- d) Desacrediten a las personas que no juegan u otorguen una superioridad social a aquellas que juegan.
- e) Incluyan mensajes que desvaloricen el esfuerzo en comparación con el juego.
- f) Realicen apelaciones expresas a que el receptor de la comunicación comercial comparta con otras personas el mensaje previsto en la comunicación comercial.
- g) Transmitan tolerancia respecto al juego en entornos educativos o de trabajo.
- h) Sugieran que el juego puede mejorar las habilidades personales o el reconocimiento social.
- i) Incluyan contenido sexual en las comunicaciones comerciales, vinculen el juego a la seducción, el éxito sexual o el incremento del atractivo.
- j) Presenten el juego como indispensable, prioritario o importante en la vida.
- k) Presenten la familia o las relaciones sociales como secundarias respecto del juego.
- l) Utilicen representaciones gráficas del dinero o de productos de lujo”.

Por último, antes de adentrarse en un estudio más profundo del Real Decreto 958/2020, cabe hacer referencia al artículo 8 de la Ley 13/2011, el cual versa sobre la protección de los consumidores y políticas de juego responsable.

Dichas políticas de juego responsable entienden abordan el ejercicio de las actividades de juego desde una política integral de responsabilidad social corporativa. De esta manera se entiende el juego como un fenómeno complejo en el cual se combinan acciones preventivas, de sensibilización, intervención y control, dirigidas a la difusión de las buenas prácticas de juego y de los posibles efectos que una práctica no adecuada del juego puede producir.

Respecto a la protección de consumidores, los operadores de juego han de prestar la atención debida a los grupos de riesgo, proporcionar al público la información necesaria para realizar una selección adecuada de sus actividades de juego, además de promocionar actividades de juego moderado, no compulsivo y responsable. Por último, aquellos han de informar de la prohibición de participar a los menores de edad o personas inscritas en el RGIAJ.

El Real Decreto 958/2020, de comunicaciones comerciales de las actividades de juego, no hace otra cosa que desarrollar estas disposiciones. Por ejemplo, en su artículo 6 señala que, para la realización de comunicaciones comerciales, el operador de juego ha de contar con la correspondiente autorización contenida en el título habilitante o tener la condición de operador designado para la comercialización de las actividades de lotería de ámbito estatal; todo ello según se dispone en la Ley de Regulación del Juego.

Además, para obtener el cumplimiento de lo mencionado anteriormente en el artículo 7.3 de la Ley 13/2011, la autoridad encargada de expedir el título habilitante mencionado ha de mantener actualizada su página web, con el fin de que sea accesible la relación de los títulos habilitantes de los distintos operadores.

6.1.1 Actividades de patrocinio

Se entiende por patrocinio cualquier tipo de contribución realizada por una persona física o jurídica habilitada para desarrollar actividades de juego, con el objetivo de financiar los servicios, eventos o programas y así promocionar su nombre, marca o imagen.

Una de las novedades más importantes y más necesarias en el ámbito de la publicidad de las operadoras de juego estaba relacionada con el patrocinio. Con este Real Decreto, se

prohíbe la utilización de imagen de marca, nombre comercial o mensajes promocionales del patrocinador en eventos destinados principalmente a menores de edad.

Por otro lado, no se pueden llevar a cabo actividades de patrocinio que consistan en la utilización del nombre, marca o denominación comercial de un operador de juego con el objetivo de que de esta manera se identifique a una instalación deportiva, centro de entrenamiento, camisetas o equipaciones deportivas. In tampoco la emisión o emplazamiento mediante comunicaciones comerciales a través de medios presenciales en estadios o recintos deportivos.

6.1.2 Actividades de promoción

Otro de los puntos más importantes de este Real Decreto es la prohibición de captar clientes nuevos mediante sistemas de promoción. Para que estos sean válidos es necesario que los clientes tengan una cuenta abierta durante, al menos, 30 días y que hayan sido verificados documentalmente.

Además, las comunicaciones comerciales de dichas promociones no pueden tratar de establecer una percepción falsa de falta de onerosidad ni inducir a confusión. Por otro lado, han de contener una información clara y transparente en la cual se recoja la cuantía mínima del depósito a realizar para acceder a la promoción, la cantidad que ha de jugarse y el número de veces, el plazo máximo para liberar la ventaja económica de la promoción; además de señalar si lo obtenido por dicha promoción se trata de dinero retirable o solo de dinero para utilizar en apuestas.

6.1.3 Actividades de publicidad con aparición de personas de notoriedad pública

Queda prohibida la aparición de personas o personajes de relevancia o notoriedad pública en las comunicaciones comerciales, sean reales o ficticios. Solo se permite su aparición en el caso de que dicha relevancia les sea atribuida por la propia comunicación comercial, narren las retransmisiones en directo, con ciertas limitaciones, presenten concursos emitidos a través de medios televisivos o radiofónicos solo pudiendo emitirlos durante dicho programa.

6.2 Comunicaciones comerciales

Respecto a las comunicaciones comerciales realizadas por los operadores de juego, estos han de indicar la denominación social o imagen comercial con objeto de que a través de dicha comunicación comercial sean perfectamente identificables, sin posibilidad de inducir a error a los participantes. Para ello, en la comunicación comercial ha de figurar la palabra “publicidad” o su abreviatura “publi”.

Además, estas comunicaciones no pueden incluir información falsa o que induzca a error o confusión en las personas destinatarias. Tampoco pueden omitirse datos sustanciales o hechos relevantes en ellas.

Por otro lado, tal y como se recogía en el artículo 7 bis. 1 de la Ley 13/2011, las comunicaciones comerciales han de llevarse a cabo con responsabilidad social, sin menoscabar la complejidad de la actividad de juego ni sus potenciales efectos perjudiciales sobre las personas, respetando la dignidad y los derechos y libertades reconocidos.

Las comunicaciones comerciales no pueden ir dirigidas a menores de edad, teniendo que incluir la advertencia de que las personas menores de edad no pueden participar en actividades de juego, con expresiones como “menores no” o “+18”.



6.3 Ejemplo de publicidad ilícita y encubierta. Asociación de Usuarios de la Comunicación contra Influencers

Antes de comenzar con dicho supuesto práctico cabe hacer mención de dos leyes, las cuales se complementan a la hora de regular la publicidad; la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal y la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad.

La publicidad ilícita se trata de una modalidad de publicidad que con el objetivo de trasladar su mensaje emplea recursos que atentan contra la dignidad e integridad humana y contra sus derechos⁶⁹.

En línea con el artículo 3 de la Ley 34/1988, cabe indicar que la publicidad ilícita es aquella que atenta contra la dignidad de la persona o vulnera los derechos y valores reconocidos en la Constitución; además de que aquella que se dirige contra los menores

⁶⁹ SÁNCHEZ GALÁN, J.: Economipedia. *La publicidad ilícita* (2020).

incitándoles a la compra de un bien o servicio, explotando su inexperiencia y credulidad. Por otro lado y en relación con la Ley 3/1991, también se entiende por publicidad ilícita la publicidad subliminal y la publicidad engañosa, desleal y agresiva.

Respecto a estas últimas variedades, cabe llevar a cabo una pequeña definición de cada una de ellas⁷⁰. La publicidad subliminal es aquella con la que se persuade a una persona para que compre un determinado producto, a través de la utilización de técnicas de producción de estímulos. Por ejemplo, en las puertas de los locales de las casas de apuestas, cada día hay una combinada diferente con la que, a partir de cinco euros se puede obtener una cantidad mucho mayor.

Por publicidad desleal aquella que tiene como objetivo desacreditar o menospreciar a otra empresa del mismo sector, la cual le hace competencia. Por ejemplo, una casa de apuestas como “Sportium” haga una publicidad en perjuicio de otra como “Codere”.

La publicidad engañosa consiste en hacer creer a los consumidores una característica del producto que, en realidad, es falso. Por ejemplo, el hecho de que por apostar se consigue dinero fácil y rápido.

Por último, la publicidad agresiva es aquella según la cual, mediante el acoso, coacción o influencia indebida altera la libertad de elección o conducta de las personas. Por ejemplo, el hecho de promocionar apuestas “seguras” mediante bonos donde en un principio el consumidor no pierde dinero real.

Una vez que se ha realizado una descripción sobre la publicidad ilícita y sus diferentes modalidades cabe proceder al ejemplo; el cual consiste en un caso de publicidad ilícita y encubierta, la cual no se regula como tal en la Ley, pero por la que se puede entender que es aquel tipo de publicidad que se caracteriza por emplazar mensajes sobre un producto o marca comercial dentro de un espacio distinto y ante la inconsciencia del espectador⁷¹.

En febrero de 2021 varios influencers españoles promocionaron simultáneamente un canal de apuestas de Telegram “Best analistas”, a través de sus respectivos instagrams stories. El modo de proceder de cada uno de ellos fue idéntico; en primer lugar, abrían un apartado para poder realizarles preguntas. Estos recibieron preguntas acerca de sus ingresos, a las cuales respondieron señalando que habían empezado a apostar en el fútbol y que con 30 euros habían alcanzado los 1000 a través de un reto realizado por el canal de Telegram antes

⁷⁰ Ribas, E.: IEBS. La Escuela de Negocios de la Innovación y los Emprendedores. *Publicidad ilícita: qué es, ejemplos y cómo se autorregula* (2017).

⁷¹ SÁNCHEZ GALÁN, J.: Economipedia. *La publicidad encubierta* (2018).

mencionado, aportando ciertas imágenes con las apuestas llevadas a cabo para lograr el reto, estas imágenes se correspondían siempre con los mismos partidos.

Ante esta situación, la Asociación de Usuarios de la Comunicación, en adelante AUC, presentó reclamaciones contra cinco influencers (James Lover, Marina Yers, Paula García, Genissa González y Jesús Sánchez), de manera individual a cada uno de ellos.

Estas reclamaciones fueron presentadas ante el Jurado de la Publicidad, el cual es un órgano especializado en materia deontológico-publicitaria, que está formado por personas independientes, tal y como indica el artículo 1 del Reglamento del Jurado de la Publicidad, de 23 de abril de 1997. Es decir, se trata de un órgano extrajudicial, de una entidad privada, que ha sido acreditada por el Gobierno español para resolver de manera alternativa litigios.

Tal y como se indica en las resoluciones adoptadas por este Jurado, dichas acciones llevadas a cabo por los influencers contravienen una serie de regulaciones.

En primer lugar, cabe hacer mención al Código de Conducta Publicitaria de AUTOCONTROL, el cual en su artículo 2 hace referencia al principio de legalidad, señalando que “Las comunicaciones comerciales deben respetar la legalidad vigente y de manera especial los valores, derechos y principios reconocidos en la Constitución”⁷².

Por su parte, el artículo 13 del mismo, referente al principio de autenticidad, dispone que “Las comunicaciones comerciales serán identificables como tales sea cual sea su forma, formato, o el medio utilizado”⁷³; además de indicar que dicha comunicación comercial ha de ser fácilmente reconocible como publicidad y, si es necesario, etiquetada como tal.

Este último artículo se puede relacionar con otros dos más de otras legislaciones. Por un lado, el artículo 20.1 de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico⁷⁴. Por otro lado, el artículo 26.1 de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal⁷⁵.

⁷² Artículo 2 Código de Conducta Publicitaria.

⁷³ Artículo 13 Código de Conducta Publicitaria.

⁷⁴ Artículo 20 Ley 34/2002: “1. Las comunicaciones comerciales realizadas por vía electrónica deberán ser claramente identificables como tales, y la persona física o jurídica en nombre de la cual se realizan también deberá ser claramente identificable”.

⁷⁵ Artículo 26 Ley 3/1991: “Se consideran desleales por engañosas las prácticas que:

1. Incluyan como información en los medios de comunicación o en servicios de la sociedad de la información o redes sociales, comunicaciones para promocionar un bien o servicio, pagando el empresario o profesional por dicha promoción, sin que quede claramente especificado en el contenido, o a través de imágenes y sonidos claramente identificables para el consumidor o usuario, que se trata de un contenido publicitario”.

Respecto a estas disposiciones, cabe señalar que en el contenido emitido en las respectivas stories de Instagram no se hacía en ningún momento referencia explícita a que se trataba de acto de publicidad y, además, no resultaba de manera clara e inequívoca que lo fuera; por lo que era incompatible con el artículo 13 antes mencionado.

Centrándonos ya en el Real Decreto 958/2020, cabe hacer alusiones a diversos artículos, los cuales se vulneran en los casos estudiados. En primer lugar, el artículo 7.1⁷⁶, referente al principio de identificación de las comunicaciones comerciales y del anunciante, se ve quebrantado en la misma línea que el artículo 13 del Código de Conducta de la Publicidad, ya que la comunicación comercial no resulta reconocible.

Por otro lado, el artículo 10 del mismo, en lo que se refiere al principio de juego seguro, también se ve violado, debido a que no se produce la conveniente protección de las personas consumidoras frente a los riesgos del juego, haciendo que estas comunicaciones comerciales se vean como una práctica compulsiva que conducen al éxito personal; además de inducir al error sobre la posibilidad de ganar⁷⁷. Tal y como se refleja en las stories emitidas,

⁷⁶ Artículo 7.1 RD 958/2020: “1. Las comunicaciones comerciales de los operadores de juego deben ser claramente identificables y reconocibles como tales.

Sin perjuicio de que se puedan utilizar distintas fórmulas, términos o presentaciones a tal fin, se entenderá cumplida la obligación prevista en este apartado cuando en la comunicación comercial figure clara y apreciablemente, de manera adecuada al soporte a través del cual se difunda, la palabra «publicidad», la abreviatura «publi» o similar, o bien cuando aquella se inserte en bloques publicitarios o espacios publicitarios claramente identificables como tales por el receptor”.

⁷⁷ Artículo 10 RD 958/2020: “El diseño y difusión de las comunicaciones comerciales de los operadores de juego perseguirá el equilibrio entre la promoción de la actividad de juego y la necesaria protección de las personas consumidoras frente a los riesgos de esa actividad.

2. Se consideran contrarias al principio de juego seguro y quedan prohibidas, en particular, las comunicaciones comerciales que:

a) Inciten a la práctica irreflexiva o compulsiva del juego, o bien presenten los anteriores patrones de juego como prácticas estimulantes o atractivas.

d) Asocien, vinculen o relacionen las actividades de juego con ideas o comportamientos que expresen éxito personal, familiar, social, deportivo o profesional.

e) Induzcan a error sobre la posibilidad de resultar premiado o sugieran que la repetición del juego aumenta la probabilidad de ganar”.

3. Las comunicaciones comerciales deberán incluir un mensaje relativo a jugar con responsabilidad, tipo «si juegas, juega con responsabilidad», «jugar sin control puede tener consecuencias perjudiciales a nivel psicosocial» o similar, de conformidad con una de las siguientes opciones:

únicamente se dedican a relatar una serie de pasos con los que se pueden conseguir una cuantía grande de dinero de manera fácil y rápida, induciendo al error sobre ello. Para concluir con este artículo, indicar que tampoco se hace ninguna advertencia sobre que se ha de jugar de manera responsable, tal y como indica su apartado tercero.

Ahora se pasa a tratar uno de los mayores problemas actuales respecto al juego, la publicidad llevada a cabo a través de personas famosas o con cierta relevancia, como es el caso de estos influencers. Esto se recoge en el artículo 15 del Real Decreto 958/2020⁷⁸, el cual señala unas excepciones donde sí estaría permitido, pero que en estos casos no se cumplen; ya que no han adquirido relevancia a partir de dicha comunicación comercial, sino que ya eran famosos, no narran transmisiones en directo ni presentan concursos a través de medios televisivos o radiofónicos.

Por último, mencionar el artículo 26 de este Real Decreto⁷⁹, el cual informa acerca de las reglas específicas que se han de cumplir en las redes sociales sobre las comunicaciones

a) En caso de que se transmita de forma gráfica, el mensaje será claramente visible en toda la comunicación comercial o, en su defecto, deberá ocupar toda la imagen, al menos durante dos segundos al término de la comunicación comercial.

⁷⁸ Artículo 15.1 RD 958/2020: “1. Se prohíbe la aparición en las comunicaciones comerciales de personas o personajes de relevancia o notoriedad pública, sean aquellos reales o de ficción. Sólo se permitirá su aparición cuando estos:

a) Hayan adquirido esa condición a consecuencia de la propia comunicación comercial.

b) Sean quienes narren las retransmisiones en directo previstas en el artículo 19, en cuyo caso, además de ajustarse de manera específica a lo previsto en el mencionado artículo, solo podrán emitirlas en el contexto de la narración del evento.

c) Sean quienes presenten los concursos emitidos a través de medios televisivos o radiofónicos, en cuyo caso solo podrán emitirlas durante el programa que sirve de soporte al concurso”.

⁷⁹ Artículo 26 RD 958/2020: “1. Las entidades que difundan comunicaciones comerciales de los operadores de juego en redes sociales con perfil de usuario solo podrán hacerlo en aquellas que dispongan de:

a) Instrumentos para evitar que esas comunicaciones se dirijan a menores de edad.

b) Mecanismos de bloqueo u ocultación de anuncios emergentes por parte de sus usuarios.

c) Herramientas que permitan segmentar el público al que se dirigen esas comunicaciones comerciales en alguno de los modelos previstos en el apartado 2.

2. Las entidades que difundan comunicaciones comerciales de operadores de juego en redes sociales con perfil de usuario solo podrán remitir dichas comunicaciones:

a) A las personas que sigan, en dichas redes, las cuentas o canales oficiales de un operador o de alguno de los prestadores señalados en el párrafo primero del artículo 23.1.b).

comerciales. Estas reglas que nos encontramos a lo largo de este artículo no se cumplen; entre ellas, cabe destacar la necesidad de utilizar instrumentos con el fin de evitar el acceso a menores de edad y que dichas comunicaciones se dirijan a estos, además de remitirse únicamente a las personas que sigan en las redes o que hayan manifestado un interés activo en las actividades de juego o la obligación de difundir mensajes sobre el juego seguro.

Cabe indicar que únicamente James Lover aceptó participar en el proceso, siendo instado por el Jurado de la Publicidad a cesar y no reiterar en la publicidad reclamada, ya que dicho Jurado estimó la reclamación emitida por la AUC. En el caso de los otros cuatro influencers, este Jurado únicamente emitió dictámenes no vinculantes.

6.4 Régimen sancionador

El artículo 40.d) de la Ley 13/2011 señala que se considera infracción grave “Efectuar la promoción, patrocinio y publicidad de los juegos objeto de esta Ley, o actuaciones de intermediación, cuando quienes lo realicen 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”⁸⁰. Por lo tanto, dicha

b) A las personas que hayan manifestado un interés activo en las actividades de juego definidas en la Ley 13/2011, de 27 de mayo, siempre y cuando esas personas puedan eliminar, en cualquier momento, la preferencia por ese interés activo a través de los mecanismos habilitados para ello por la red social.

c) A quienes se hayan registrado con un operador y formen parte de su cartera de clientes existentes o con alguno de los prestadores señalados en el párrafo primero del artículo 23.1.b).

3. Las cuentas o canales en redes sociales sólo podrán realizar comunicaciones comerciales de operadores de juego cuando su actividad principal consista en ofrecer información o contenidos sobre las actividades de juego definidas en la Ley 13/2011, de 27 de mayo, y, además:

a) Utilicen todos los mecanismos disponibles en las redes sociales desde las que difundan su actividad para evitar el acceso de menores de edad.

b) Difundan de manera periódica mensajes sobre juego seguro.

4. Cuando una red social tenga, además, la consideración de prestador de servicios de intercambio de vídeo a través de plataforma, las comunicaciones comerciales previstas en el artículo 25.2 se ajustarán a lo dispuesto en dicho precepto, sin que resulten de aplicación las reglas contenidas en el artículo 26.2.

5. Cuando una red social incorpore un motor de búsqueda entre sus aplicaciones, los resultados ofrecidos por este se ajustarán exclusivamente a lo dispuesto en el artículo 23.1.c), sin que resulten de aplicación las reglas contenidas en el artículo 26.2”.

⁸⁰ Artículo 40.d) Ley 13/2011.

infracción será castigada con la sanción de multa de cien mil a un millón de euros y suspensión de la actividad en España por un plazo de seis meses, tal y como establece la Ley de Regulación del Juego en su artículo 42.2.

La responsabilidad de la infracción recogida en el párrafo anterior recae sobre los prestadores de servicios de comunicación audiovisual, de comunicación electrónica y de la sociedad de la información, los medios de comunicación, las agencias de publicidad y las redes publicitarias.

En el caso de que esta infracción sobre promoción, patrocinio y publicidad de los juegos sea cometida a través de medios presenciales en el territorio de una Comunidad Autónoma, la competencia para ejercer la potestad sancionadora recae sobre el órgano autonómico correspondiente.

6.5 Disposiciones específicas en función del canal de distribución

Otro punto importante del Real Decreto 958/2020 es la regulación de las comunicaciones comerciales, sobre todo aquellas emitidas en servicios de comunicación audiovisual.

El artículo 18 de este Real Decreto recoge que “Las comunicaciones comerciales e los operadores de juego en servicios de comunicación audiovisual únicamente podrán emitirse entre la 01:00 y las 05:00 horas, sin perjuicio de las reglas especiales establecidas en los artículos 19 a 22”⁸¹.

Además, en su apartado segundo, el artículo 18 dispone que “Las restricciones horarias que se fijan en este precepto y en los artículos 20 a 22 solo serán aplicables a las comunicaciones comerciales de los operadores de juego en servicios de comunicación audiovisual a petición de acuerdo con lo que disponga la legislación audiovisual, cuando estas comunicaciones sean distinguibles y separables de la programación que se realiza en esos servicios. Asimismo, se aplicarán las reglas previstas en el artículo 19 para la difusión de comunicaciones comerciales durante acontecimientos en directo en caso de que estos se retransmitan a través de servicios a petición”⁸².

Respecto a las reglas de difusión de comunicaciones comerciales en servicios de comunicación audiovisual durante retransmisiones en directo de acontecimientos deportivos,

⁸¹ Artículo 18.1 RD 958/2020.

⁸² Artículo 18.2 RD 958/2020.

hípicos u otros de naturaleza competitiva, únicamente se podrán emitir entre la 01:00 y las 05:00 horas, sin perjuicio de lo señalado en los artículos 21 y 22 de este Real Decreto.

En cuanto a los concursos, las comunicaciones comerciales no se podrán emitir en los bloques publicitarios inmediatamente anteriores o posteriores a programas dirigidos al público infantil; lo mismo sucederá con las rifas y loterías de efecto diferido. Los concursos que tengan la calificación de “no recomendado para menores de dieciocho años” solo se podrán emitir entre las 22:00 horas y las 6:00 horas del día siguiente.

6.6 Acuerdos de corregulación

Los acuerdos de corregulación son aquellos que se llevan a cabo entre la autoridad encargada de la regulación del juego y las entidades de autorregulación que cumplan los requisitos recogidos en la normativa de la Unión Europea.

Respecto a estos acuerdos se pueden establecer una serie de códigos de conducta los cuales han de contener como mínimo medidas individuales o colectivas de autocontrol previo, un sistema de resolución extrajudicial de reclamaciones y controversias y mecanismos de supervisión y control posteriores al cumplimiento del acuerdo.

Estos sistemas de autorregulación contarán con órganos independientes de control con el finde asegurar el cumplimiento eficaz de los compromisos asumidos por las empresas adheridas. Además, se establecerá una Comisión Mixta que estará presidida por un representante de la autoridad encargada de la regulación del juego.

6.7 Juego seguro y responsable

Según el artículo 3 del Real Decreto 958/2020, se entiende por juego seguro o responsable al “conjunto de elementos configuradores de la oferta y del consumo de juegos de azar que conducen a reducir el riesgo de comportamientos de juego de riesgo, problemático, compulsivo o patológico”⁸³.

6.7.1 Juego seguro

⁸³ Artículo 3.i) RD 958/2020.

Uno de los objetivos más importantes de la Dirección General de Ordenación del Juego es el establecimiento de un mercado de juego en internet seguro, que tiene sus fundamentos en la seguridad de las operaciones que realiza el usuario en su actividad de juego. Para lograr dicho fin, el juego en internet ha de ser justo, íntegro, fiable y transparente. Esto se va a conseguir a través de la verificación del cumplimiento de diferentes requisitos técnicos y jurídicos.

La Ley 13/2011, de Regulación del Juego, trae consigo, como uno de sus pilares fundamentales, la protección de los participantes en el juego. A través de la DGOJ, establece una serie de ventajas, como son:

1. Establecimiento de reglas de juego claras y transparentes y derecho a ser informado de ellas.
2. Garantía de juego honesto, sin trampas ni estafas.
3. Seguridad en los depósitos, pagos y cobros.
4. Identificación del participante, sobre todo para regular el acceso de los menores.

El diseño y la difusión de las comunicaciones comerciales de los operadores de juego se ha de llevar a cabo con el justo equilibrio entre la promoción de la actividad de juego y la protección necesaria de las personas consumidoras frente a los riesgos de dicha actividad.

Por otro lado, en el apartado 2 del artículo 10 del Real Decreto 958/2020 se enumeran una serie de comunicaciones comerciales contrarias al juego⁸⁴.

Respecto a las políticas activas de información y protección de las personas usuarias recogidas en el Título II del Real Decreto 958/2020, cabe destacar la política integral de responsabilidad social corporativa y la persona responsable del juego seguro.

Esta política tiene por objeto entender el juego como un fenómeno complejo y persigue prevenir, sensibilizar y controlar los efectos negativos que pueda provocar aquel.

Para ello, los operadores de las actividades de juego han de designar a una persona que sea la responsable del juego seguro, la cual actuará como punto de contacto con la autoridad encargada de la regulación del juego.

A partir de dicha política integral se pueden establecer una serie de mecanismos para regular el juego.

En primer lugar, cabe mencionar los mecanismos de prevención. En base a estos, las distintas aplicaciones móviles y portales web de los operadores han de contener un enlace directo y claramente visible a la información sobre juego seguro, como “Juego seguro o Juego

⁸⁴ Artículo 10.2 RD 958/2020.

responsable”. Por otro lado, han de contener otro acceso directo a la información que contenga las licencias o autorizaciones necesarias, de las que ellos sean titulares, bajo el concepto de “Juego autorizado”. Además, han de identificarse con facilidad los logos de prohibición de jugar a menores de edad y la posibilidad de ejercer la facultad de autoprohibición.

También, los operadores han de habilitar un servicio telefónico de atención al cliente, con el objetivo de prestar información y asistencia.



Un mecanismo importante es el referido a la intervención y control por parte de los operadores. Uno de los objetivos de este es la detección de comportamientos de riesgos de los usuarios registrados. Una vez detectados estos, el operador se lo hará saber a la propia persona, además de llevar a cabo medidas de restricción de emisión de comunicaciones comerciales.

Por otro lado, cuando una persona se inscriba en el RGIAJ, el operador procederá a la suspensión de sus cuentas de juego por autoprohibición y por autoexclusión. Durante este período de suspensión, estas personas no podrán realizar depósitos ni participaciones.

6.7.2 *Juego responsable*

Por su parte, el juego responsable tiene por objeto la elección racional y sensata de las opciones de juego, atendiendo a la situación y circunstancias personales de cada jugador. Es decir, el juego ha de tener un fin de entretenimiento, distracción, donde el valor de lo jugado no supere en ningún caso lo que el individuo pueda permitirse, evitando que se convierta en un problema.

Por ello, se puede afirmar que todo juego seguro no es responsable; pero, el juego responsable ha de desarrollarse en un ámbito de juego seguro.

Algunos de los tips más importantes para poder jugar con responsabilidad son:

- a) Jugar por diversión no para ganar dinero.
- b) Establecer un límite de dinero, nunca el destinado a gastos fijos de la vida cotidiana.
- c) No pedir dinero prestado.

d) Saber separar el juego de las relaciones familiares y de amistad.

Todo esto permite a uno ser un jugador responsable, que disfrute de la experiencia, convirtiéndola en agradable y divertida, sin riesgo para él ni para su familia.

Para hacer gala del juego seguro, es necesario que estas comunicaciones comerciales se lleven a cabo bajo un mensaje que anime a jugar con responsabilidad, como “si juegas, juega con responsabilidad” o “jugar sin control puede tener consecuencias perjudiciales a nivel psicosocial”.

Además, la autoridad que se encargue de regular el juego puede obligar a que este tipo de comunicaciones comerciales incluya un mensaje que haga referencia a los efectos dañinos derivados de la ludopatía o de un comportamiento de riesgo de la persona usuaria.



Para lograr todo esto, la Dirección General de Ordenación del Juego ha aprobado la Estrategia de Juego Responsable, EJR, con el apoyo del Consejo Asesor de Juego Responsable, CAJR⁸⁵. El objetivo de este Programa es reducir al mínimo los posibles efectos nocivos de la adicción al juego; para ello, va a llevar a cabo un ejercicio basado en la sensibilización de la sociedad, la prevención y protección de los grupos vulnerables y un estudio e investigación acerca de los problemas asociados con el juego.

Este Programa se contemplan una serie de iniciativas para diseñar una estructura que tenga por objeto favorecer el conocimiento y control de los riesgos vinculados al juego de azar. Para ello, cabe partir de tres prioridades principales que se encuentren relacionadas directamente entre sí, como son el análisis y diagnóstico, la protección del participante y las iniciativas de divulgación.

Respecto al análisis y diagnóstico, cabe señalar la prioridad de establecer el correcto conocimiento de la actividad del juego y de sus riesgos para ampliar el campo de conocimiento sobre el fenómeno del juego y su incidencia en los consumidores. A partir de esto, se pueden desarrollar una serie de estrategias que se pueden sistematizar de la manera siguiente:

- a) Determinación del nivel de afectación en población general o colectivos concretos.
- b) Determinación de la vinculación entre el comportamiento del participante y el entorno de juego o las características de los mismos.

⁸⁵ Programa de Juego Responsable de la DGOJ. 2019-2022

- c) Identificación de patrones comportamentales de los participantes.
- d) Análisis y utilidad de las herramientas utilizadas para el conocimiento del nivel de afectación de la problemática.
- e) Conductas de juego problemático y su relación con la forma consumo u otras adicciones.
- f) Determinación de los efectos de la asimilación social del juego.

En cuanto a la protección del participante, se ha de partir de la necesidad de anticipación, de poder tomar medidas que sean anteriores a la existencia de los riesgos, poder alertar sobre estos y evitar que aparezcan conductas problemáticas. Para ello, se han de llevar a cabo desde medidas de responsabilidad social corporativa hasta actuaciones regulatorias; todo ello mediante una serie de estrategias como:

- a) Evaluación y propuesta de mejora de las medidas de protección existentes.
- b) Evitación de conductas de riesgo.
- c) Impulso del desarrollo y señalización de políticas de protección del participante en la estrategia de responsabilidad social corporativa de los operadores.
- d) Aumento de la efectividad de los mecanismos de información y prevención.

Por último, a la hora de hacer referencia a las iniciativas de divulgación, cabe incidir en la idea de que tanto el participante como la sociedad han de tener la información suficiente sobre los riesgos del juego y conocer las herramientas disponibles para su protección. En esta fase, se pueden llevar a cabo una serie de estrategias con el objetivo de divulgar y comunicar a la sociedad los conocimientos y recursos existentes en materia de juego responsable:

- a) Fortalecer el conocimiento por parte de la sociedad de la realidad del juego de azar y de sus riesgos asociados.
- b) Difundir las herramientas disponibles para facilitar la identificación de los portales de juego con licencia, así como otras herramientas de control parental que proporcionen entornos de navegación segura.
- c) Ampliar el conocimiento del RGIAJ por parte de los participantes como instrumento para afrontar situaciones de riesgo.

7. CONCLUSIONES

El juego y las apuestas consisten en un problema social que ha existido desde la Antigüedad y que ha ido evolucionando con el desarrollo de las distintas sociedades que han existido en este mundo (egipcios, Antigua Grecia, Imperio Romano, Oriente y Occidente).

El juego ha sido un tema siempre muy tabú dentro de la sociedad, de escasa regulación, pero todo ello ha cambiado en este Siglo XXI, sobre todo en España con la promulgación de la Ley 13/2011, de Regulación del Juego. Con esta Ley y con la mayor involucración existente por parte del Ministerio de Consumo del Gobierno de España se han conseguido obtener una serie de datos para poder observar el comportamiento de la sociedad española respecto al juego y las apuestas. De ello, podemos extraer una serie de conclusiones, que van a estar centradas en el Registro General de Interdicción de Acceso al Juego:

- En primer lugar, tomando los datos recogidos en el Gráfico 7.5. “Total número de altas y bajas realizadas en el RGIAJ” y recordando que en 2021 del total de las inscripciones en este Registro, el porcentaje de reincidentes fue del 17%, siendo las tres cuartas partes reincidentes en menos de un año desde la cancelación de la anterior inscripción; cabe señalar que el RGIAJ sí que está teniendo éxito, ya que cada año más gente se inscribe en él, lo que muestra que el juego está dejando de ser un tema tabú y conlleva que las personas reconocen que tienen un problema con el juego.

Pero, el aumento de reincidentes y, sobre todo, la brevedad con la que se produce esta reincidencia, deja entre ver que dentro de este sistema existe un fallo. Porque, aunque el número de bajas cada año ha aumentado de manera mucho menos progresiva que el de altas, estos niveles de reincidencia no son viables.

- Siguiendo con el RGIAJ, las inscripciones que se realizan en él, a nivel de la Dirección General de Ordenación del Juego, son comunicadas a todas las Comunidades Autónomas. Pero el problema viene cuando dichas inscripciones se llevan a cabo en el correspondiente registro autonómico, ya que estas solo únicamente tendrán efectos dentro del ámbito territorial de competencias de la Comunidad Autónoma de la que dependa. Existe una excepción, es el caso de Castilla la Mancha, la cual ha firmado un convenio con el fin de realizar una interconexión automatizada de todos los registros de interdicción de acceso al juego, con objeto de que todos funcionen como uno, reforzando la protección de las personas inscritas en ellos. Por ello, el resto de

las Comunidades Autónomas han de tomar el ejemplo del buen hacer de Castilla la Mancha e incorporarlo a sus respectivos registros.

- Uno de los objetivos con los que se llevó a cabo la Ley 13/2011, de Regulación del Juego, fue el de proteger a los usuarios de la suplantación de identidad y del fraude. Esto se ha conseguido a través de medidas como la introducción del servicio de inscripción voluntaria Phishing Alert, el cual permite detectar cualquier intento de activación de un registro de usuario en un operador de juego de ámbito estatal. El problema viene de su denominación de “inscripción voluntaria”, ya que no todos los operadores de juego están adheridos a este sistema; por ejemplo, todos los operadores relacionados con el Diario Deportivo “Marca” o la página de apuestas deportivas “William Hill”, por destacar dos de las más importantes en España, no están adheridos al servicio de Phishing Alert. Para una mayor protección sería necesario que, para que un operador de juego pudiera actuar en España de forma autorizada, resultara obligatoria la adhesión a dicho servicio.
- Por último, mencionar como ya se ha hecho a lo largo del trabajo que el desarrollo de la legislación en materia de juego va de la mano con el crecimiento de este en España. Esto se puede observar con uno de los mayores problemas que venía existiendo en nuestro país en los últimos años, en relación con este tema; este asunto no es otro que la publicidad de las apuestas deportivas.

A mi parecer, en la última década, la cantidad de anuncios publicitarios dedicados a operadores de juego tanto en la televisión como en los estadios, instalaciones deportivas, camisetas estaba siendo ampliamente desmesurado, incluso con la utilización de la imagen de personas famosas, referentes, para atraer al público más joven. El juego y las apuestas estaban (y están) en boca de todos, pero el mayor problema, era la introducción en este mundo de los más jóvenes; se había llegado a un punto donde era tema de conversación principal de todos los grupos de amigos, incluso de aquellos que no alcanzaban la mayoría de edad, quienes se las ingeniaban para poder apostar. Estaba siendo un problema muy serio para los padres de estos jóvenes, que veían como les desaparecía dinero e incluso objetos de valor de su propia casa, sin explicación alguna.

Por ello, la redacción del Real Decreto 958/2020, de comunicaciones comerciales de las actividades de juego, regulando muchos de estos problemas, sobre todo a nivel

de publicidad y patrocinio ha hecho que, de un día a otro, tanto en los equipos e instalaciones deportivas como en los medios de comunicación se hayan dejado de ver este tipo de anuncios sobre operadores de juego, consiguiendo que este problema no sea tema de conversación tan habitual dentro de la sociedad; pero no cabe relajarse ya que todavía queda mucho por hacer.

8. BIBLIOGRAFÍA

- Jurado de la Publicidad. (19 de Febrero de 2021). *Autocontrol*. Obtenido de https://www.autocontrol.es/wp-content/uploads/2021/03/resolucion_jurado_publicidad_juegoyapuestas_2689.pdf
- Algarra Prats, E., & Barceló Domenech, J. (Febrero 2015). Internet y contrato de juego. El juego online y la regulación del contrato de juego y apuesta en el derecho español. En *Actualidad Jurídica Iberoamericana* (págs. 327-360).
- Ancient Origins. (6 de Febrero de 2019). *Ancient Origins*. Obtenido de La evolución de los juegos de azar: desde sus orígenes hasta la actualidad: <https://www.ancient-origins.es/noticias-historia/historia-juegos-de-azar-005004>
- Barroso Benítez, C. (2003). *Las bases sociales de la ludopatía [Tesis doctoral, Universidad de Granada]*. *Repositorio de tesis de la Universidad de Granada*. <https://digibug.ugr.es/bitstream/handle/10481/635/15435568.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Carlos III. (1763). *Real Decreto de 30 de Septiembre de 1763*.
- Consejo de Europa. (2014). *Convenio sobre la Manipulación en las Competiciones Deportivas. (Convenio Macolin)*.
- Ministerio de Consumo. (s.f.). *Jugar Bien*. Obtenido de <https://www.jugarbien.es/>

Ministerio de Consumo. (s.f.). *Ordenación del Juego*. Obtenido de <https://www.ordenacionjuego.es/>

Ministerio de Hacienda. (). *Programa de Juego Responsable de la DGOJ 2019-2022*.

REAL ACADEMLA ESPAÑOLA. (23.º ed.). Obtenido de Diccionario de la lengua española: <https://dle.rae.es/>

REAL ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CRONISTAS OFICIALES. (s.f.). Obtenido de <https://www.cronistasoficiales.com/?p=133717>

Redacción. (3 de Diciembre de 2018). *Red historia*. Obtenido de los orígenes de los juegos de azar: <https://redhistoria.com/los-origenes-de-los-juegos-de-azar/>

Redacción. (13 de Febrero de 2020). *Red historia*. Obtenido de Cuál es el origen de las casas de apuestas: <https://redhistoria.com/cual-es-el-origen-de-las-casas-de-apuestas/>

Redacción. (9 de Julio de 2020). *Red historia*. Obtenido de El origen de la palabra casino y la historia de las primeras casas de juegos: <https://redhistoria.com/el-origen-de-la-palabra-casino-y-la-historia-de-las-primeras-casas-de-juegos/>

Redacción. (15 de Diciembre de 2020). *Red historia*. Obtenido de La historia de las máquinas tragaperras: <https://redhistoria.com/la-historia-de-las-maquinas-tragaperras/>

Ribas, E. (31 de Enero de 2017). *IEBS. La escuela de negocios de la innovación y los emprendedores*. Obtenido de Publicidad ilícita: qué es, ejemplos y cómo se autorregula: <https://www.iebschool.com/blog/publicidad-ilicita-ejemplos-publicidad-online/#publicidad>

Ruleta. (s.f.). Obtenido de Historia de la ruleta: <https://www.ruleta.es/historia/>

Sánchez Galán, J. (14 de Enero de 2018). *Economipedia*. Obtenido de La publicidad encubierta: <https://economipedia.com/definiciones/publicidad-encubierta.html?nab=0>

Sánchez Galán, J. (1 de Mayo de 2020). *Economipedia*. Obtenido de La publicidad ilícita: <https://economipedia.com/definiciones/publicidad-ilicita.html?nab=0>

(.). *Sentencia del Tribunal Constitucional 163/1994, de 26 de mayo*.