



MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DE LA ORDEN MINISTERIAL POR LA QUE SE APRUEBA LA REGLAMENTACION BÁSICA DEL JUEGO DE LAS MÁQUINAS DE AZAR.

FICHA DEL RESUMEN EJECUTIVO

Ministerio/Órgano proponente	Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.	Fecha	10-03-14.
Título de la norma	Orden Ministerial por la que se aprueba la reglamentación básica del juego de las máquinas de azar.		
Tipo de Memoria	Normal <input type="checkbox"/> Abreviada <input checked="" type="checkbox"/>		
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Situación que se regula	Exigencia de regulación previa de este tipo de juego para su desarrollo y explotación, así como para el otorgamiento de licencias singulares que establece el artículo 11 de la ley 13/2011, de Regulación del Juego.		
Objetivos que se persiguen	Determinación de la reglamentación básica del juego de las máquinas de azar. Posibilitar el otorgamiento de la licencia singular correspondiente. Apertura del mercado a una pluralidad de operadores. Protección de los participantes y de los intereses de carácter público que confluyen en la actividad de juego. Dinamización del mercado.		
Principales alternativas consideradas	-----		
CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO			
Tipo de norma	Orden Ministerial.		



Estructura de la Norma	Cuatro capítulos, quince artículos y tres disposiciones finales.	
Informes recabados	Con posterioridad a la fase de información pública se solicitarán informes a los siguientes órganos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas: <ul style="list-style-type: none">- Dirección General de Espectáculos Públicos de la Junta de Andalucía.- Dirección General de Tributos y Juegos de la Generalitat de Cataluña.- Dirección General de Tributos del Ministerio de Economía y Hacienda.- Agencia Estatal de Administración Tributaria.- Secretaria de Estado de Presupuestos y Gastos- Secretaría de Estado de Administraciones Públicas.- Subsecretaría del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.- Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas	
Tramite de audiencia	Audiencia pública a través de la página web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.	
ANÁLISIS DE IMPACTOS		
ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS	No afecta al ámbito competencial de las CCAA ya que regula el régimen de autorización y explotación de máquinas de azar de uso no presencial (o telemático) de ámbito nacional.	
IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO	Efectos sobre la economía en general.	Impacto positivo al posibilitarse la explotación de un tipo de juego hasta el momento no autorizado. No afectación negativa constatable a actividades análogas de juego presencial.
	En relación con la competencia	<input type="checkbox"/> La norma no tiene efectos significativos sobre la competencia. <input checked="" type="checkbox"/> La norma tiene efectos positivos sobre la competencia. <input type="checkbox"/> La norma tiene efectos negativos sobre la competencia.



	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	<input type="checkbox"/> Supone una reducción de cargas administrativas. Cuantificación estimada: _____ <input checked="" type="checkbox"/> Incorpora nuevas cargas administrativas. Cuantificación estimada: <u> 2.279 € </u> <input type="checkbox"/> No afecta a las cargas administrativas.
	Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma <input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de la Administración del Estado. <input checked="" type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales.	<input type="checkbox"/> Implica un gasto. <input checked="" type="checkbox"/> Implica un ingreso. Cuantificación estimada: Aproximadamente 5,6 millones de euros/año Cuantificación estimada:
IMPACTO DE GÉNERO	La norma tiene un impacto de género	<input type="checkbox"/> Negativo <input checked="" type="checkbox"/> Nulo <input type="checkbox"/> Positivo
OTROS IMPACTOS CONSIDERADOS	Ninguno.	
OTRAS CONSIDERACIONES	Ninguna.	



MEMORIA DEL ANÁLISIS DEL IMPACTO NORMATIVO DEL PROYECTO DE ORDEN MINISTERIAL POR EL QUE SE APRUEBA LA REGLAMENTACION BÁSICA DEL JUEGO DE LAS MÁQUINAS DE AZAR.

1.- Memoria abreviada

Esta memoria se ha elaborado en atención a lo previsto en el **artículo 24.1 a) de la Ley 50/1997**, de 27 de noviembre, del Gobierno, y en el **artículo 1.2 del Real Decreto 1083/2009**, de 3 de julio, por la que se regula la memoria de impacto normativo.

Su estructura responde al modelo de **Memoria abreviada** al que hace referencia el artículo 3 del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, y el apartado V de la Guía Metodológica para la elaboración de la memoria de análisis de impacto normativo.

La razón por la que, sin perjuicio de su extensión, no se considera necesario elaborar una memoria normal y se opta por la elaboración de una memoria abreviada radica en la consideración de que del proyecto de referencia no se derivan impactos apreciables en alguno de los ámbitos a los que alude el artículo 2 del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, incluyendo la afectación al orden constitucional de distribución de competencias.

2.- Base jurídica y rango normativo del proyecto

Este proyecto normativo encuentra su fundamentación jurídica en la **exigencia de regulación previa** que, **para el otorgamiento de las licencias singulares de cada tipo de juego**, establece el artículo once de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego.

En relación con el **rango normativo** del proyecto, éste viene determinado en el artículo 5 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego al disponer que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas establecerá, **por Orden Ministerial, la reglamentación básica para el desarrollo de cada juego**. Esta fundamentación se complementa con lo dispuesto por el artículo 19 de la mencionada Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego en el que se recogen las competencias del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en materia de juego, y en el que se establece que corresponde al titular del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la competencia de establecer



la reglamentación básica de cada juego con base en los criterios fijados por el Consejo de Políticas del Juego.

Esta fundamentación se refuerza con lo dispuesto por el **artículo 19 de la mencionada Ley 13/2011**, de 27 de mayo, de regulación del juego en el que se recogen las competencias del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en materia de juego, y en el que se establece que corresponde al titular del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la competencia de establecer la reglamentación básica de cada juego.

De acuerdo con el artículo 6 del **Real Decreto 256/2012**, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, le corresponde a la Dirección General de Ordenación del Juego, la regulación, autorización, supervisión, coordinación, control y, en su caso, sanción, de las actividades de juego de ámbito estatal. El mismo Real Decreto 256/2012, de 27 de enero, reconoce en favor del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la competencia en materia de regulación del juego, en concreto a través de la Secretaría de Estado de Hacienda.

Por todo ello, **el Ministerio proponente es el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.**

3.-Oportunidad de la norma

- **La regulación de las máquinas de azar o slots online no se acometió en el estadio inicial de desarrollo de la Ley 13/2011**, de 27 de mayo, de regulación del juego. Transcurrido cierto tiempo desde entonces, **se ha considerado oportuno proceder a su regulación**, en atención a determinadas **razones**. Por un lado, la importancia que este juego tiene para el consumidor. Por otro, la corroboración de dicha importancia a partir del peso de dicho juego en la oferta ilegal. Finalmente, la determinación de las implicaciones precisas que para el interés público se derivan del juego de máquinas de azar, en particular en lo que se refiere a la salud pública.
- Este juego ha sido tradicionalmente percibido como de mayor riesgo hacia la generación de patrones de consumo desordenados, compulsivos o patológicos. **Sin embargo, la alternativa de mantener la prohibición no parece eficaz desde el punto de vista de la protección del jugador**, si atendemos, en particular, al peso de dicho juego y al patrón habitual de consumo de este juego en el entorno online, en conjunción con varios otros.
- En sentido contrario, **permitir la comercialización en el canal online de máquinas de azar** complementaría e incrementaría la coherencia del mercado regulado, facilitando la canalización tanto de la demanda como de la oferta hacia



aquél, potenciando la protección del jugador, impidiendo el acceso de éste a menores y autoexcluidos e incluyendo este juego dentro de la política transversal de prevención, detección y tratamiento de juego compulsivo o patológico. Todo ello **permitiría conseguir dicho objetivo en mayor medida.**

- Este es el propósito del Proyecto de Orden Ministerial de referencia, para lo cual se aborda una reglamentación del juego en la misma línea **de enfoque y contenido que otros países de nuestro entorno, como Reino Unido, Dinamarca o Italia**, que ya la han desarrollado.

3.1. Contexto de la iniciativa

La **Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego** (LRJ) constituye el hito normativo a partir del cual se regula el juego de ámbito nacional, en particular cuando se realice a través de canales electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos (en adelante, a través de Internet u online). Las **finalidades** de esta norma, de acuerdo con su artículo 1, son 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.**

La exposición de motivos de dicho texto legal parte de la irrupción de las apuestas y juegos a través de Internet, consecuencia de la superación de los límites territoriales de las relaciones comerciales tradicionales. Seguidamente, se hace eco de la carencia de los instrumentos normativos adecuados para dar respuesta a los interrogantes creados ante la nueva situación del mercado, lo que hace necesario establecer nuevos mecanismos de regulación que ofrezcan seguridad jurídica a operadores y participantes en los diferentes juegos, sin olvidar la imprescindible protección de los menores de edad, de aquellas personas que hubieran solicitado voluntariamente la no participación, así como la protección del orden público y la prevención de los fenómenos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo.

De manera consecuente con dichos objetivos de interés público, con posterioridad a la aprobación de la LRJ se produjo la de sendos **Reales Decretos de desarrollo**, uno relativo a los requisitos técnicos de las actividades de juego¹, y otro referente a licencias, autorizaciones y registros del juego². Igualmente se

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.



aprobaron una serie de **Órdenes Ministeriales, que establecían la reglamentación básica de distintos tipos de juego**³.

La aprobación de la **reglamentación básica** para el desarrollo de cada juego mediante Orden Ministerial (en la actualidad, competencia del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas) es **condición indispensable, de acuerdo con el artículo 5 de la LRJ, para entender autorizada la comercialización del juego en cuestión en España**. Cualquier modalidad de juego no regulada se considerará prohibida.

La legalización de las máquinas de azar (también llamadas *slots*) a través de Internet no se abordó en un primer momento, sin perjuicio de que este tipo de juego ya se encontraba ampliamente implantado en el canal online.

El tiempo transcurrido desde la aprobación de la LRJ y la puesta en marcha del mercado regulado en España permite valorar el **impacto de la regulación del juego online** sobre la protección de los objetivos de interés público que tiene encomendados y en general sobre la dinámica del mercado. También facilita observar las **consecuencias de que determinados tipos de juego**, en este caso las máquinas de azar online, **no se encuentren regulados**. Por fin, el transcurso de este período hace posible atender a cuál ha sido el resultado de las **experiencias a nivel comparado** que, en los últimos tiempos, han procedido a la legalización de las slots online en su territorio.

Al objeto de ponderar adecuadamente todas estas implicaciones, la Dirección General de Ordenación del Juego (DGOJ) anticipó a los operadores su intención **de considerar la aprobación de la reglamentación básica de las slots online** (al igual que la de las apuestas cruzadas) en noviembre de 2012 y, posteriormente, en febrero de 2013⁴, convocando a administraciones, operadores, agentes, asociaciones y observadores interesados a trasladar sus consideraciones al respecto. **Como resultado de dicha consulta pública, se recibieron 54 contestaciones**, que han sido convenientemente analizadas por esta DGOJ. Las respuestas obtenidas y la evidencia y reflexiones contenidas en ellas han contribuido al análisis de la procedencia, beneficios y riesgos potenciales de la decisión de aprobar la reglamentación de este juego.

Tras dicho proceso, **la DGOJ concluyó la oportunidad de abordar esta regulación en abril de 2013**⁵. El Proyecto de Orden Ministerial (POM) de referencia es consecuencia de tal decisión.

³ En total, 12 Órdenes Ministeriales, de 8 de noviembre de 2011.

⁴ Comunicado de 13 de febrero de 2013. <http://www.ordenacionjuego.es/es/art-regulacion-nuevos-juegos>.

⁵ Comunicado de 19 de abril. <http://www.ordenacionjuego.es/es/art-apuestas-cruzadas-maquinas-recreativas>.



3.2 Importancia del juego de máquinas de azar dentro del juego por canales remotos

3.2.a) Percepciones del consumidor y peso y evolución general del consumo de juego online

Para considerar la oportunidad de desarrollar esta regulación, debe establecerse en primer lugar una medida de la magnitud del juego de las máquinas de azar online para el jugador o, más ampliamente, el ciudadano, pasado cierto tiempo desde la aprobación de la LRJ.

Una manera de aproximarse a la demanda potencial y real de este juego en España sería atender a los **estudios de corte sociológico** realizados en nuestro país sobre el juego, incluyendo el online. Así:

- Los informes de resultados del **Observatorio de la Protección al Jugador Online** publicados por la DGOJ ponen de manifiesto un importante y creciente interés por la legalización de este tipo de juego⁶. Así, el informe realizado en noviembre de 2013 muestra que el 40% de los encuestados desea la regulación de este juego; en abril de dicho año, el porcentaje de encuestados a favor de la regulación era el 35%.
- El último **Informe sobre Percepción social del juego de azar en España**, publicado por el Instituto de Política y Gobernanza de la Universidad Carlos III, publicado en febrero de 2013, cifra el porcentaje de jugadores de slots online los 3 meses anteriores a la realización de la encuesta en el 15,5%⁷. Este porcentaje sería del 9% de acuerdo con el Informe del Observatorio de Noviembre de 2013⁸.

Siendo los datos anteriores relativamente indicativos del grado de interés por este tipo de juego, es posible también que, por razones de tamaño de muestra y actitudes del participante en las encuestas hacia un juego en la actualidad ilegal, los datos anteriores estén infraestimando en alguna medida la magnitud de la demanda real de este juego, debiendo necesariamente complementarse con otros.

Así, de cara a determinar el número de jugadores potencialmente afectados por la legalización de las máquinas de azar a través de Internet, resulta procedente apuntar las implicaciones para el consumo de juego regulado que desde un punto de vista dinámico se derivan de la falta de cierre de la oferta de juego y en particular de la no regulación de las slots online. Es importante remarcar que **la ausencia de máquinas de azar online en la oferta de juego regulada no**

⁶ Disponibles en la página web de la DGOJ: <http://www.ordenacionjuego.es/es/estudios-informes> .

⁷ De un total de 472 encuestados.

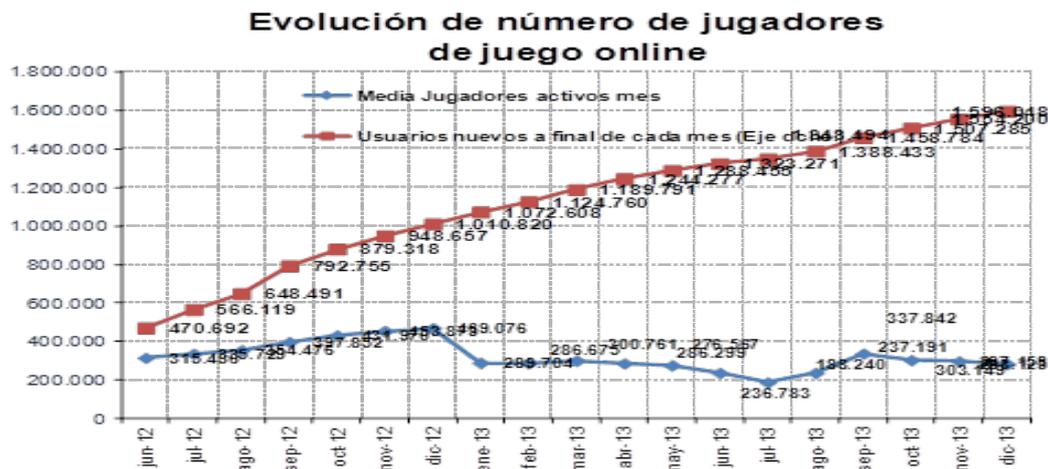
⁸ De un total de 1027 encuestados.



induce al jugador únicamente a consumir slots ilegales, sino que puede incentivar a aquél a consumir en este último entorno el resto de juegos. De acuerdo con los datos disponibles en los dos informes mencionados, el jugador online suele jugar a más de un juego, en ocasiones simultáneamente, y en todo caso valora la oferta multijuego de los operadores como una señal de calidad adicional; en particular, de los juegos principales (apuestas, póker, juegos de casino, bingo, y también slots). Prueba de ello es que en España, actualmente, un total de 25 operadores comercializan en la actualidad 4 o más juegos. La falta de una de estas variantes principales resta atractivo a la oferta regulada y añade incentivos a los jugadores a no recurrir a la oferta no regulada, incluso migrando a ella abandonando los entornos regulados.

Sin que desde luego ello se pueda achacar en exclusiva a las slots online, la anterior podría ser una de las causas que explicarían que, mientras mes a mes se sigue registrando un número sustancial de altas de jugadores, el número de jugadores verdaderamente activos cada mes ha decrecido sustancialmente desde el tercer trimestre de 2012 y se encuentra desde entonces estancado, tal como muestra el siguiente gráfico.

Gráfico nº1. Evolución del número de jugadores de juego online: altas acumuladas de jugadores/jugadores activos



Fuente: DGOJ, 4º Informe Trimestral de 2013.



De manera complementaria a lo anterior, a la hora de estimar la relevancia de este juego para el consumidor, incluido el español, puede también acudir a establecer un orden de magnitud de su **importancia económica**.

Existe cierta dificultad en cuantificar la importancia económica y la penetración real de las máquinas de azar online desde el punto de vista del consumidor español, en la medida en que **al ser un tipo de juego no permitido en España, no existen datos disponibles al respecto**.

Datos elaborados por consultoras internacionales independientes⁹, con arreglo a metodologías de estimación del tamaño del mercado regulado y el no regulado en otras jurisdicciones, cifraban en 2013 el tamaño de las slots online en España en unos 60 millones de euros anuales en términos de GGR¹⁰, estimando que aproximadamente dos tercios de los ingresos derivados de juegos de casino online (incluyendo entornos regulados y no regulados) provienen de las slots online.

Aplicando dicha presunción en cuanto a la ratio juegos de casino/slots en el ámbito territorial español, y teniendo en cuenta los datos del último Informe Trimestral sobre Juego Online de la DGOJ (para el cuarto trimestre de 2013¹¹), que cifra los ingresos menos premios (en adelante GGR) de los juegos regulados de casino¹² en 2013 en 33,9 millones de euros, **se podría realizar una aproximación al GGR anual derivado del consumo de slots online**, a los meros efectos de contextualizar este posible tamaño, **en unos 67 millones de euros**. Es importante tener en mente que estas aproximaciones pretenden medir el impacto económico de la actividad real que estaría teniendo lugar, aunque provenga de **oferentes no autorizados**¹³.

En todo caso, un vistazo a la **situación en otros países** en que este tipo de juego está permitido y se ofrece por operadores con licencia del mencionado país permite una aproximación más realista a la dimensión económica de este juego, **una vez se ha procedido a su regulación**.

- Así, en el **Reino Unido**, según los datos publicados por la Gambling Commission en su informe anual para 2013¹⁴, los juegos de casino online provenientes de licenciatarios suponen un 5,02% del total de juegos remotos

⁹ H2Gaming Capital.

¹⁰ Gross Gaming Revenue (o *win*), ingresos menos premios.

¹¹ Aún por publicar. Poner referencia cuando se haga.

¹² Ruleta, black Jack, punto y banca, y juegos complementarios.

¹³ También que esta metodología puede infraestimar el tamaño real al considerar para la base de la proyección únicamente los ingresos de los juegos de casino que provienen exclusivamente de operadores regulados.

¹⁴ "Industry statistics 2012-2013", publicado en junio de 2013 y disponible en la página web de la Gambling Commission



en GGY¹⁵ en el último ejercicio disponible (2012)¹⁶. Dentro de los juegos de casino, el porcentaje que ocupan las máquinas slot dentro de los juegos de casino online es del 59,26%, suponiendo en tal ejercicio un total de 24,73 millones de libras (30,15 millones de euros) en GGR por la totalidad del ejercicio.

- En **Italia**, las máquinas de azar online se encuentran autorizadas desde diciembre de 2012. Con anterioridad a dicha introducción, la significación económica de los juegos de casino online se encontraba estancada en el orden de los 11-13 millones de euros/mes en GGR. Se estima que la incorporación de las slots al acervo regulado de los juegos de casino por Internet supuso en 2013 un aumento de alrededor del 60% en términos de GGR, suponiendo que los ingresos por juegos de casino se mueven a partir de entonces en el entorno de los 19 millones de euros mensuales. En todo caso, el peso más concreto de este producto en relación con los juegos de casino online en los primeros meses desde la aprobación, sin contar por tanto con posibles incrementos referidos al resto de juegos de casino distintos de máquinas de azar, ha sido de alrededor del 40%, de acuerdo con el regulador italiano. Ello indica la existencia de una demanda que comenzó a canalizarse hacia el mercado regulado desde muy pronto.
- En **Dinamarca**, la comercialización efectiva de las slots online comenzó, junto con el resto de juegos de casino, en enero de 2012. No existen datos públicos relativos al reparto slots/resto de juegos de casino online. En todo caso, el GGR por juegos de casino viene oscilando desde entonces, consistentemente, entre los 15 y los 20 millones de coronas danesas a la semana (entre 105 y 139 millones de euros/año)¹⁷. Aplicando una estimación de que las slots suponen el 50% de los juegos de casino online, ello supondría unos 50-65 millones de euros anuales.

La conclusión a lo anterior es que el peso del jugador actual o potencial de máquinas de azar online puede resultar cuantitativamente significativo en relación con la totalidad del juego por canales remotos, tanto en número de jugadores como desde luego en términos económicos.

3.2.b) La oferta ilegal

¹⁵ Gross Gaming Yield. A lo largo de este informe se considerará análogo al GGR y en consecuencia en adelante nos referiremos siempre a esta segunda magnitud, sin perjuicio de que las distintas autoridades la consignen como GGY.

¹⁶ Abril de 2012-marzo de 2013.

¹⁷ <https://spillemyndigheden.dk/en/nyheder/statistik>



A pesar de que actualmente la oferta de este tipo de juego no está permitida, la actividad inspectora de la DGOJ ha detectado la existencia de **prestadores, frecuentemente de naturaleza internacional** y frecuentemente bajo dominios .com, **que ponen a disposición del jugador localizado en España slots online careciendo del correspondiente título habilitante**. No es esta una oferta que se haya originado en los últimos años, al menos en su totalidad, sino que presumiblemente se viene arrastrando desde la época previa a la regulación del juego remoto de 2011, facilitada por la naturaleza dinámica de la prestación de servicios en Internet.

En sí misma considerada, dicha existencia no resulta suficiente para arrojar conclusiones significativas desde el punto de vista del funcionamiento del régimen sancionador establecido en la LRJ como tal¹⁸. Pero, sin perjuicio de las constatables dificultades derivadas de la lucha contra el juego ilegal en el entorno online, en realidad comunes a otras actividades mercantiles dentro del ámbito del comercio electrónico -como pueden ser los bienes inmateriales con importante contenido en derechos de propiedad intelectual- sí pone de manifiesto, por un lado, **la importancia que para operadores, como reflejo de las preferencias de los consumidores, tiene este juego** en relación con el resto de juegos online; y, por el otro, **la relevancia de la configuración de la oferta regulada para debilitar y luchar contra el juego ilegal de manera efectiva**.

Así, dos años después de la entrada en vigor de la LRJ y de acuerdo con los datos obtenidos por la Subdirección General de Inspección de la DGOJ en el conjunto del período en relación con los operadores analizados incluyendo la fase de actuaciones previas al inicio de un expediente sancionador y la fase sancionadora propiamente dicha, **el 77% de los sitios web inspeccionados entre 2012 y 2014 incluían en su oferta de juego las máquinas de azar**.

Adicionalmente, del conjunto de expedientes que se encuentran en la actualidad en fase de actuaciones previas, el índice de relevancia del juego de máquinas de azar online es del 93%.

3.3 Implicaciones de interés público relacionadas con las máquinas de azar online

Si bien en la regulación de este juego confluyen las mismas implicaciones de interés público que en el resto de juegos regulados motivan la necesidad de proteger al jugador mediante la regulación, como pueden ser la protección del orden público mediante la evitación de fraudes o blanqueo de capitales, o la garantía de la integridad de los juegos, en relación con las máquinas de azar online

¹⁸ Como instrumento de respuesta a dicha oferta ilegal, la LRJ prevé un régimen de inspección y sancionador a dicha actividad, configurando en su artículo 39.a) como infracción muy grave la oferta de juego ilegal, con multa de 1 a 50 millones de euros.



resultan **particularmente destacables las que tienen que ver con la salud pública.**

La externalidad negativa más grave que la actividad de juego¹⁹ produce probablemente sea el surgimiento, en ocasiones, de comportamientos de consumo obsesivos, compulsivos y, en última instancia, patológicos que la realización de esta actividad genera. La causa fundamental de tales conductas es la mecánica de activación psicológica que puede producirse al desarrollar esta actividad, perturbando la correcta percepción de la relación entre riesgo y recompensa en algunos jugadores, que ven disminuido el control volitivo sobre su proceder y no son capaces de dejar de jugar, a pesar de las implicaciones económicas negativas que ello les pueda suponer. Es esta una situación que con frecuencia no sufre en exclusiva el afectado sino también su entorno sociofamiliar.

Las aportaciones a la consulta pública abierta por la DGOJ en relación con esta iniciativa señalan la existencia de un cierto consenso científico en relación con el hecho de que **la mecánica y estructura de los juegos de máquinas de azar**, con independencia del canal en que se desarrollen, motivan que sea éste un juego particularmente susceptible de generar adicciones, en atención al tipo de reforzamiento de la conducta que se genera mediante la sucesión de partidas²⁰, a su carácter inmediato, a los sesgos cognitivos que produce, o a la activación fisiológica que provoca. Señalan igualmente una serie de **variables socioculturales**, referidas fundamentalmente a las máquinas de azar presenciales, que potenciarían este carácter adictivo (disponibilidad, accesibilidad, simultaneización con el consumo de otras sustancias).

Estas contribuciones apuntan incluso otra serie de factores que podrían, incluso, reforzar ulteriormente estas implicaciones negativas para el caso de las máquinas de azar online, como pueden ser el favorecimiento del anonimato, la comodidad del entorno, la facilidad para el consumo de sustancias y la teórica mayor accesibilidad y disponibilidad.

La generación de ludopatías es, legítimamente, una preocupación del jugador, y en general del ciudadano, y por sus implicaciones para la decisión adoptada, procede precisar adicionalmente la evidencia real sobre la incidencia de dichos elementos en tal sentido.

¹⁹ Entendiendo por tal 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 del azar.

²⁰ En particular por su carácter de programa de reforzamiento de razón variable, es decir, en el cual la recompensa que condiciona el comportamiento (en este caso el premio) entra en operación cuando el sujeto realiza un número variable de conductas (a veces dos, a veces cuatro), no predeterminado ex ante.



A este respecto, en primer lugar resulta procedente **clarificar la relevancia concreta de las aportaciones científicas constatadas en relación con el papel del juego online**. Así, es cierto que las conclusiones alcanzadas en los numerosos trabajos que se centran en la mecánica y demás características estructurales de este juego y su relación con la generación de patrones desordenados, aplicables tanto a la presentación del juego por el canal presencial como por el online, pueden resultar relativamente pacíficas, sin perjuicio de matizaciones sobre su incidencia en la generación de estas conductas en comparación con otras causas más transversales.

Sin embargo, **no lo es tanto que esté unánimemente aceptado que el juego online como fenómeno tenga una relación de causalidad sobre el incremento de los problemas de juego patológico**. De hecho, si bien trabajos anteriores han desarrollado a nivel teórico y empírico una vinculación entre las razones del incremento del juego patológico y el canal online²¹, estudios más recientes de los que se tiene conocimiento descartan tal relación²². Ello ha de conducir, necesariamente, a aplicar cautela sobre el pretendido impacto de alguna de estas causas potenciadoras de la capacidad adictiva del juego online²³, en particular a la hora de valorar decisiones regulatorias de prohibición o autorización.

²¹ Por ejemplo, Griffiths, M., Wardle, H., Orford, J., Sproston, K., & Erens, B. (2009). "Sociodemographic correlates of Internet gambling: Findings from the 2007 British gambling prevalence survey". *CyberPsychology & Behavior*, 12(2), 199–202; o McBride, J., & Derevensky, J. (2009). "Internet gambling behavior in a sample of online gamblers". *International Journal of Mental Health and Addiction*, 7(1), 149–167.

²² Por ejemplo:

- Gainsbury, S., Russell, A., Wood, R., Hing, N., & Blaszczynski, A., (2013), "How risky is Internet gambling? A comparison of subgroups of Internet gamblers based on problem gambling status". *New Media & Society*. Este estudio compara resultados entre jugadores presenciales y online y concluye que la principal variable en relación con la severidad en la exposición al juego es el efecto "adicción" de la práctica de varias modalidades de juego, y que este efecto es independiente del canal.
- Igualmente, Wardle, H., et al (2011) *British gambling prevalence study 2010*, identificaron muestras relativamente representativas de jugadores exclusivamente online y constataron que ninguno de ellos se categorizaban dentro de la categoría de jugadores problemáticos del Estudio de Prevalencia de 2010 de la Gambling Commission.

²³ En cuanto a las variables socioculturales debe reseñarse que la circunstancia del anonimato no es similar a la de un jugador de las máquinas B. La trazabilidad es absoluta en el entorno online regulado. En el juego regulado de las máquinas de azar, será necesario registrarse en un operador de juego que cuente con los preceptivos títulos habilitantes. La falta de control que puede caracterizar el juego presencial en máquinas tipo B desaparece en el juego online de máquinas de azar debido a la trazabilidad de las actividades desarrolladas. Los operadores de juego tendrán constancia de cada una de las sesiones y partidas que desarrolle el usuario, y podrán realizar estudios sobre las mismas, obteniendo así unos patrones de juego y de conducta individualizada, y nada anónima, pudiendo facilitar la detección de trastornos de conductas o juego patológico de una determinada persona, pudiendo comunicar tal circunstancia al participante en cuestión.



En segundo lugar, se debe ser igualmente **cauteloso en inferir que una tipología concreta de juego**, incluso si implica una mayor propensión estructural a propiciar problemas de esta naturaleza, **resulta ser la causa primordial, o relevante en absoluto, en la efectiva generación de estos problemas**. Así, estudios recientes han examinado estas relaciones entre tipos y desórdenes de juego, concluyendo que existe una falta de significatividad en este sentido, o bien que existen causas explicativas adicionales para explicar el surgimiento de juego problemático, tales como la frecuencia y participación en distintos tipos de juego; causas no imputables en exclusiva al juego online²⁴.

En todo caso, **en el momento actual existen pocos datos suficientemente robustos que permitan confirmar empíricamente la capacidad de generar adicciones de las máquinas slots en el mundo online, sirviendo tanto el tipo de juego como el canal utilizado como características conjuntas y diferenciales**; al menos en España. Probablemente en el futuro se pueda valorar dicho impacto de manera más precisa y, en particular, específica y disociada de la influencia global de las nuevas tecnologías sobre la generación y mantenimiento de adicciones. Ello en la medida en que el surgimiento de patrones de consumo patológico tarda varios años en manifestarse desde que la sociedad accede significativamente al consumo del bien o servicio en cuestión.

En este sentido, resulta relevante que la reacción de las **asociaciones de ludópatas y jugadores problemáticos** a la consulta pública efectuada para valorar la oportunidad de desarrollar esta regulación **no revela una conciencia o percepción claramente contraria** a esta iniciativa desde el punto de vista del juego patológico, habiéndose recibido únicamente dos contestaciones de estas asociaciones; solo una de ellas considera expresamente que procedería no incluir este tipo de juego dentro del catálogo de los autorizados.

Respecto a la accesibilidad y disponibilidad, si bien en las máquinas presenciales tipo B no existe un control exhaustivo sobre el acceso a las mismas, en el juego online es preceptivo pasar un control de identidad del participante, acreditando, entre otros elementos, la mayoría de edad y el no tener prohibido el acceso al juego para poder acceder a tal actividad. Igualmente, aunque la oferta de este tipo de juego puede ser amplia, a diferencia de las máquinas tipo B, en el juego de máquinas de azar, únicamente la persona que tenga la voluntad de entretenerse jugando a este tipo de juego podrá hacerlo, pero para ello tendrá que tomarse la molestia previa de acceder a la plataforma de juego elegida, en su caso, registrarse y pasar los oportunos controles.

Finalmente, no resulta clara la medida en que elementos como la conveniencia en el consumo o la libertad en relación con elementos como el precio de la partida resultan influyentes y, de hecho, si lo hacen a favor o en contra de la generación de conductas desordenadas.

²⁴ Vid. por ejemplo LaPlante, D. A., Nelson, S. E., LaBrie, R. A., y Shaffer, H. J. (2011). "Disordered gambling, type of gambling and gambling involvement in the British gambling prevalence survey 2007", *The European Journal of Public Health*, 21, 532–537.

Igualmente, vid, Welte, J. W., Barnes, G. M., Tidwell, M. O., y Hoffman, J. H. (2009). "The association of form of gambling with problem gambling among American youth". *Psychology of Addictive Behaviors*, 23(1), 105–112.



Sin perjuicio de lo anterior, es cierto que **en otros países se han desarrollado estudios sobre la prevalencia del consumo patológico** en relación con el conjunto de consumidores de actividades de juego. El caso del **Reino Unido** es particularmente interesante por la robustez de su metodología, su ámbito y periodicidad, y el grado de consolidación del mercado del juego, incluido el online, que se encuentra autorizado desde la Gambling Act de 2005, plenamente implementada desde 2007. El primero de estos estudios se desarrolló en 2000, y siguieron otros en 2007 y 2010²⁵. Por otro lado, en 2013 se ha incluido un apartado específico sobre el juego en la encuesta del National Health Service tanto para Inglaterra como para Escocia²⁶.

Los datos que arrojan dichos estudios nos permiten realizar una serie de **constataciones** en el sentido anteriormente apuntado **en relación con la incidencia del tipo de juego (slots) y del canal online en particular en la identificación y prevención de juego problemático.**

- En 2013, el porcentaje de **jugadores que jugaron a slots online** en el último año fueron un 10% de hombres y un 5% de mujeres. Esto supone ligeramente el doble del peso relativo que estos juegos tuvieron en 2010 (4% y 2%, respectivamente, un 3% en total).
- De acuerdo con los datos de 2010, el juego en slots online es el segundo que muestra más **prevalencia de juego problemático**: un 9,1% de los jugadores que han jugado en el último año considerado serían jugadores de tal naturaleza. Según este criterio, la prevalencia de jugadores problemáticos en el juego online en general sería de un 5,3%.
- Los datos de 2010 revelan cierta **correlación entre número de juegos que los jugadores practican y patrones de juego problemático**. Conforme aumenta el número de juegos consumidos, también lo hace la prevalencia. Así, si cuando solo se juega a 1-2 juegos la prevalencia es del 0,3% (0,7% en 3-4 juegos), entre aquellos jugadores que jugaron a 7-8 juegos la prevalencia fue del 9,6%; y entre aquéllos que jugaron a 9 ó más juegos la prevalencia fue del 12,7%.

²⁵ Disponibles en:

http://www.gamblingcommission.gov.uk/gambling_data_analysis/gambling_participation_and_pre/bgps.aspx .

²⁶ Disponibles en:

http://www.gamblingcommission.gov.uk/gambling_data_analysis/gambling_participation_and_pre/p/roblem_gambling/health_survey_for_england-1.aspx ; y
http://www.gamblingcommission.gov.uk/gambling_data_analysis/gambling_participation_and_pre/p/roblem_gambling/scottish_health_survey-1.aspx .



- Igualmente, más del 75% de los jugadores que juegan a las slots online que pueden considerarse problemáticos **juegan además a otros 6 juegos distintos** (por tanto, menos del 25% juegan a 6 ó menos juegos)²⁷.

Los datos anteriores conducen a varias conclusiones determinantes. La primera es que, efectivamente, no cabe ignorar la prevalencia del juego problemático en aquellos consumidores que juegan a slots online. La segunda, que el hecho anterior debe asociarse al hecho de que normalmente esta es una categoría a la que se juega en conjunción con otras, lo que puede explicar en parte dicha mayor importancia relativa. La tercera, que, de hecho, el número de actividades de juego practicadas parece estar más fuertemente correlacionado con la prevalencia del juego problemático sobre el conjunto de jugadores que la práctica de un tipo de juego en particular, resultando a su vez que la inmensa mayoría de los jugadores problemáticos que juegan a slots online también juegan a un elevado número de juegos. La inferencia conjunta a partir de todas estas constataciones es que **prohibir un determinado tipo de juego, consumido a la par que varios otros, puede no resultar eficaz**, o al menos no tanto como decisiones de otra naturaleza, **para prevenir o disuadir el riesgo de generación de ludopatías o, de manera más general, para fomentar el juego responsable**, en la medida en que el jugador puede proyectar su comportamiento a otros juegos.

3.4 Alternativas

De todo lo anteriormente expuesto se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- Varios años después de la entrada en vigor de la LRJ, el juego de máquinas de azar presenta una **importancia considerable a nivel online**. Desde el punto de vista de la demanda, puede asumirse que, también en España, resultan un juego importante para los jugadores, no solo en número sino muy particularmente en importancia económica, en particular para aquéllos habituados a su existencia en el mundo del juego interactivo previo a la regulación que se llevó a cabo a mediados del año 2011 con la LRJ. Desde la perspectiva de la oferta, resulta un juego clave a cuya comercialización los operadores habilitados para ofrecer juego en España no tienen acceso, destacando la amplitud de la oferta ilegal detectada que ofrece máquinas de azar online, con las consecuencias que para la protección del jugador se derivan de ello.
- El juego de máquinas de azar tiene ciertas **implicaciones para el interés público**, fundamentalmente de salud pública. Resulta comúnmente asumido, si bien con ciertos matices, que este juego está más relacionado que otros con comportamientos de consumo desordenado o compulsivo.

²⁷ Estos datos son consistentes con los recogidos en el Observatorio del Jugador Online de noviembre de 2013.



Ello es también aplicable al canal remoto. Sin embargo, teniendo en cuenta que el perfil de este jugador problemático, al menos en Internet, está asociado al consumo de varios tipos de juego, la relación de causalidad del consumo de slots online con estos problemas no está tan nítidamente definida.

Lo anterior obliga a **preguntarse si la situación actual**, que implica privar a los jugadores interesados en acceder a este tipo de juego, cuyo peso económico es relevante, de la posibilidad de hacerlo en el mercado regulado, **está resultando satisfactoria desde el punto de vista de la mejor protección del subconjunto de jugadores actual o potencialmente problemáticos**. Ello conduce, adicionalmente, a **reflexionar sobre si la mejor manera de proteger el interés general en lo que respecta al consumo de este juego** –tanto el del consumidor genéricamente considerado como el de aquél con problemas de juego potenciales o ya desarrollados-, y a la vez reforzar el correcto funcionamiento del mercado regulado, **es regulándolo adecuadamente, o bien manteniendo la prohibición** que actualmente rige por la falta de tal regulación.

La alternativa de **mantener la prohibición no parece eficaz desde el punto de vista de la protección del consumidor**, en la medida en que resulta difícil que la facilidad de acceso de los jugadores a la oferta de operadores no habilitados en España pueda ser del todo erradicada, y ello con independencia del correcto funcionamiento del régimen sancionador. Es esta una realidad común a todas las manifestaciones de comercio electrónico, que ha de influir necesariamente sobre el paradigma regulatorio relativo al grado de prohibición de una actividad y a la efectividad que se consigue. Es más, siendo tan importante este tipo de juego, la prohibición puede estar incrementando el interés del consumidor hacia la oferta no regulada en la misma medida que resta potencial de canalizar el consumo hacia la regulada, mermando la capacidad de los operadores legales de facilitar una oferta integrada y atractiva.

Por otra parte, los mismos estudios sobre la prevalencia del juego compulsivo y patológico que reflejan una particular incidencia del mismo en las máquinas de azar ponen de manifiesto que para la generación y mantenimiento de este tipo de actividades existen indicadores más adecuados que la incidencia por tipo de juego, como puede ser el número de actividades de juego desarrolladas por un mismo jugador. Ello supone asimismo que, incluso si la prohibición de una determinada modalidad o tipo de juego resulta efectiva desde el punto de vista del acceso del jugador a la misma, el jugador con problemas reconducirá su actividad a otros juegos. La implicación de lo anterior es que **resulta más efectivo desarrollar una política transversal de prevención, detección y tratamiento** de juego compulsivo o patológico, aplicable a todas las modalidades de juego y sin perjuicio de especificidades reforzadas en alguna de ellas, que la mera prohibición.



Frente a ello, **la inclusión de este juego en la oferta regulada**, como han entendido otros países de nuestro entorno como Reino Unido, Dinamarca, Bélgica o Italia, o igualmente en la línea de otras regulaciones autonómicas, como Madrid, que ya tiene previsto regulatoriamente la comercialización de máquinas de azar online, **facilitaría la canalización tanto de la demanda como la oferta hacia el entorno regulado**, en consonancia con la Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo de 23 de octubre de 2012²⁸. Ello permitiría disminuir significativamente el tamaño y la incidencia del mercado ilegal existente, lo que reforzará la lucha proactiva contra el juego ilegal, coadyuvando así a dar cumplimiento al principal objetivo de la regulación, como es la protección de los derechos de los participantes y en particular de los más vulnerables.

En particular, desde un punto de vista de la **protección de la salud pública**, la regulación implicaría:

- **Aplicar las políticas y medidas transversales de juego responsable**, preventivas, de sensibilización, intervención y de control, a las que ya vienen sujetas los restantes tipos de juego, de las que se benefician tanto los jugadores en general tanto aquéllos con problemas de juego. Entre las establecidas a nivel regulatorio cabe destacar: la obligación de verificación previa del participante, el control de acceso de menores y autoexcluidos, o las previsiones sobre límites temporales a los depósitos de los participantes. Igualmente, la regulación hará posible englobar este juego en cualesquiera otras medidas, regulatorias o no, que se desarrollen en el futuro.
- Conciliar lo anterior con las **medidas adicionales de responsabilidad social corporativa** en materia de autocontrol del jugador y detección de conductas desordenadas que puedan establecer los operadores individualmente, potenciando su efecto.
- **Alinear el régimen publicitario y de comunicaciones comerciales aplicable** con el que rige a nivel del resto de juegos regulados, sin perjuicio de las especificidades que puedan existir en relación con los distintos tipos de juego²⁹.
- Complementar tales **aspectos** comunes a todas las modalidades con otros **específicamente adaptados a este tipo de juego**, en particular de

²⁸ Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo (COM(2012)596 final) de 23 de octubre de 2012: “[...] es también fundamental para evitar que los consumidores visiten sitios no regulados, desarrollar una gama atractiva de oportunidades de juego legales. La acción de la UE debe, pues, tener como objetivo brindar a todos los ciudadanos de Europa una protección adecuada en un entorno reglamentado”.

²⁹ En particular, los relativos a la aplicación del Código de conducta relativo a la publicidad de actividades de juego y el desarrollo reglamentario que se lleve a cabo de los artículos 7 y 8 de la LR, relativos a publicidad y juego responsable.



información y prevención, incorporados en la reglamentación básica, **que permitan abordar los riesgos específicos** que pueden derivarse en relación con el mismo.

Adicionalmente, desde un punto de vista más amplio de la protección del jugador en atención a la protección del orden público, y al funcionamiento de la oferta de juego, existen otros aspectos que se verían sustancialmente mejorados, entre los cuales cabe destacar:

1. Eliminación de juego injusto, deshonesto y corrupto

- ✓ *Integridad de los juegos*
- ✓ *Prohibición de realizar préstamos a los jugadores o entre los jugadores*
- ✓ *Control de acceso de personas vinculadas y demás prohibiciones subjetivas*

2. Mejora de la seguridad del entorno del jugador

- ✓ *Integridad, confidencialidad y disponibilidad de la información*
- ✓ *Garantías en relación con los depósitos, premios y límites de participación*
- ✓ *Mayor garantía de cumplimiento de las condiciones de contratación*
- ✓ *Menor riesgo de fallos en la seguridad de las comunicaciones*
- ✓ *Suplantación de la identidad de jugadores*
- ✓ *Medidas para el control de la privacidad y los datos personales*

3. Reducción del riesgo de actividades delictivas

- ✓ *Menor riesgo de blanqueo de capitales*
- ✓ *Menor riesgo de utilización fraudulenta de datos personales, de suplantación de identidad y, en general, del uso de las plataformas de juego para actividades delictivas*

4. Reducción de las distorsiones del mercado

- ✓ *Complementación de la oferta de juegos con un producto importante, proporcionando un marco más coherente e integrado para la explotación y el consumo de estas actividades*
- ✓ *Reducción de la competencia desleal derivada del mercado ilegal*
- ✓ *Favorecimiento de la competencia efectiva entre operadores habilitados y posicionamiento de operadores no preeminentes*
- ✓ *Racionalización de los ingresos tributarios que genera la actividad*



Se considera, en definitiva, que **el resultado neto en términos de protección de la salud pública que se deriva de acometer dicha regulación es claramente positivo para el bienestar social.**

4.- Contenido

4.1 Descripción y estructura

La Orden Ministerial se divide en cuatro capítulos, quince artículos, y tres disposiciones finales.

- El **Capítulo I** recoge las disposiciones generales e incorpora las definiciones que resultan útiles para la adecuada comprensión del texto.
- El **Capítulo II** hace referencia a los títulos habilitantes con los que deberán contar los operadores interesados en el desarrollo y explotación del juego de las máquinas de azar, estableciendo que deberán obtener una licencia general para la modalidad de “Otros Juegos”, y la licencia singular correspondiente. Igualmente, este Capítulo establece una vigencia de cinco años para la licencia singular, prorrogable por periodos de idéntica duración, y habilita a la Dirección General de Ordenación del Juego para determinar mediante resolución la garantía vinculada a la referida licencia.
- El **Capítulo III** establece el marco de relaciones entre el operador y los participantes. Igualmente, hace referencia al procedimiento de atención y resolución de quejas y reclamaciones implementado por el operador y puesto a disposición de los participantes. Asimismo, enuncia distintas obligaciones del operador de juego frente al participante, autoriza la promoción de los juegos en los términos que establece el artículo 7 de la ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego y regula los canales y medios de participación.
- El **Capítulo IV** establece las pautas para el desarrollo del juego de las máquinas de azar y determina los límites económicos a la participación y el desarrollo del juego, así como la determinación, asignación y pago de premios.
- El **Anexo I** a la orden aprueba los límites de los importes de las garantías vinculadas a cada licencia singular para la explotación de este tipo de juego y que se fijarán entre el 5% y el 12% de los ingresos netos del operador, imputables a la actividad sujeta a licencia singular en el año inmediatamente precedente.



La Orden Ministerial contiene tres disposiciones finales. La primera en relación con la habilitación a la Dirección General del Juego para dictar disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de esta Orden; la segunda en relación con la prestación de servicios de los proveedores de sistemas técnicos con título habilitante; y la tercera en relación con la entrada en vigor de la misma.

4.2 Justificación del enfoque regulatorio

De acuerdo con los principios de buena regulación establecidos en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible en su artículo 4, las previsiones contenidas en las iniciativas regulatorias deben ser, en particular:

- Necesarias, estando justificadas por razones de interés general, en particular de salud pública, y vinculadas a la consecución de dichos objetivos.
- Proporcionadas, garantizando la consecución del objetivo que se persigue, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas y menos distorsionadoras que permitan obtener el mismo resultado.
- Facilitadoras de la estabilidad y predictibilidad, generando certidumbre que facilite la actuación de los jugadores y operadores y la adopción de sus decisiones económicas.
- Eficaces, al partir de una identificación clara de los fines perseguidos, establecer unos objetivos directos, y evitar cargas innecesarias y accesorias para la consecución de esos objetivos finales.

Desde este planteamiento, como se ha dicho, la regulación de las máquinas de azar online se concibe como un instrumento para canalizar tanto oferta como demanda hacia el entorno regulado, y **las previsiones contenidas en ella han de resultar necesarias, proporcionadas, predecibles y eficaces** para conseguir este objetivo.

En este sentido, **el punto de partida lo constituye la regulación** que, con resultados satisfactorios al mencionado fin, se ha desarrollado **en países como Reino Unido** (2007), **Dinamarca** (enero de 2012) o **Italia** (diciembre de 2012), pretendiendo proporcionar una respuesta regulatoria a este objetivo que, garantizando un elevado compromiso hacia el juego responsable, responda igualmente a la realidad del mercado online y en particular a las preferencias de los jugadores.

Así, en línea con estas regulaciones, la reglamentación básica propuesta pretende compatibilizar el establecimiento de las previsiones necesarias para el desarrollo del juego con el respeto al margen de decisión comercial del operador en la



configuración de las variables básicas de comercialización. Destaca a este respecto la falta de establecimiento de requisitos de programación de los ciclos del azar, lo que permitirá la explotación de juegos asimilables a los que, en el contexto del juego presencial, desarrollan las llamadas máquinas C, cuya instalación únicamente está permitida en casinos y se encuentran además sujetas a limitaciones adicionales en cuanto a premios o importes de partida.

Debe destacarse igualmente que, en lo que respecta al otorgamiento de dicho margen comercial, la Orden pretende **alinearse con los desarrollos regulados establecidos en otros países de nuestro entorno** en los que se ha llevado a cabo esta regulación, mencionados anteriormente; por ejemplo, confiriendo **libertad en relación con ciertos elementos** tales como las presentaciones del juego, los precios de las partidas, las mecánicas de desarrollo del juego, o la determinación de los premios. El cuadro siguiente muestra la comparación entre los mencionados enfoques, evidenciando dicha asimilación.

Tabla nº1. Regímenes comparados de máquinas de azar online. Variables comerciales fundamentales

Variable comercial	DINAMARCA	ITALIA	REINO UNIDO	ESPAÑA
Definición juego	Amplia (máquina electrónica que ofrece juegos con posibilidad de premios)	Amplia (dentro de juegos de suerte a cuota fija)	Amplia (máquina diseñada para jugar a cambio de premio)	Amplia (posibilidad de distintas apariencias de juego)
Precio máximo partida	No	No	No	No
Precio mínimo partida	No	No	No	No
Establecimiento de ciclos programados	No	No	No	No
Límites máximos o mínimos al retorno al jugador (RTP)	No	Mínimo 90%	No	No
Limitación a montante económico de premios	No	No	No	No
Limitación a montante económico de botes	No	No	No	No

Fuente: elaboración propia con base en las distintas normas relevantes.

Así, la concepción de lo que es una máquina slot es muy amplia en todos los casos, lo que en nuestro caso se traduce, de manera consistente con el concepto de juego establecido en las definiciones del artículo 3 LRJ –que no requiere un elemento de azar exclusivo para considerar que una actividad determinada constituye juego-, en la ausencia de puntualización al papel que el azar debe desempeñar en la dinámica del juego a la hora de definir el juego de máquina de azar. Es este un elemento claramente independiente de la posibilidad de autorizar



la instalación de terminales físicos para el desarrollo de estos juegos en determinados establecimientos. Tal cuestión recae plenamente dentro del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas del correspondiente ámbito territorial donde se instalarían en su caso esos terminales, con arreglo a los criterios que ellas mismas determinen, entre los que podría encontrarse el grado de azar de los juegos o los elementos que influyan en la aleatoriedad. Como posteriormente se desarrollará, la Orden resulta absolutamente respetuosa con dicha competencia.

Igualmente, ni la reglamentación propuesta ni la que rige en los países citados anteriormente limita el precio máximo o el mínimo de cada partida más allá de lo que establezca el operador en sus reglas particulares. Asimismo, en ninguna de las legislaciones citadas se hace mención a la presentación visual del juego, al número de rodillos o combinaciones gráficas, a la necesidad de establecer ciclos programados con arreglo a los cuales otorgar los premios, al número de líneas premiadas, o al porcentaje máximo y mínimo de retorno (salvo en Italia donde se establece un porcentaje mínimo es el 90%). Tampoco se establece limitación al montante económico total de los botes.

Sentado lo anterior, la reglamentación propuesta también introduce determinadas **medidas que regulan elementos relativos al desarrollo del juego o al entorno** o condiciones en el que el usuario accede a él. Estas medidas están relacionadas con la protección del jugador y con la **voluntad de favorecer el juego responsable y la autoconciencia a la hora de adoptar la decisión de jugar o de seguir jugando, así como la transparencia y accesibilidad de la información**. El grado en que estos elementos se encuentran igualmente alineados con las regulaciones comparadas mencionadas se muestra en el siguiente cuadro.

Tabla nº2. Regímenes comparados de máquinas de azar online. Medidas de juego responsable e información al jugador

Medida	DINAMARCA	ITALIA	REINO UNIDO	ESPAÑA
Juego y partidas				
<i>Aviso periódico y automático al jugador sobre el tiempo empleado y saldo de dinero que lleva jugado</i>	NO	NO	NO	SI
<i>Visión en cada momento por el jugador del resultado de cada partida</i>	SI	SI	SI	SI
<i>Configuración previa del gasto en la sesión</i>	NO	SI	A voluntad del usuario siempre que el operador establezca la posibilidad	SI (con cierre automático de sesión si expira y posibilidad de reabrirlo)
<i>Limite económico en la</i>	NO	SI (gasto	NO	NO



<i>sesión de juego</i>		de 1000€)		
Premios y botes				
<i>Limitación a los premios</i>	NO	NO	NO	NO
<i>¿Están permitidos los botes?</i>	SI	SI	SI	SI
<i>Tipo de botes permitido</i>	Todo tipo de botes siempre que estén relacionados con el propio resultado del juego y no dependan de elementos independientes a él	Progresivo	Progresivo	Progresivo (financiado totalmente por las participaciones en el juego)
<i>¿Hay un bote máximo?</i>	NO	NO	NO	NO
<i>¿Están restringidos los depósitos en caliente?</i>	NO	NO	A voluntad del usuario siempre que el operador establezca la posibilidad	NO (aplican límites generales de depósito)
Tiempo de juego				
<i>Configuración previa de tiempo de sesión</i>	NO	NO	NO	SI (con cierre automático de sesión si expira y posibilidad de reabrirlo)
<i>Límite en cuanto a la duración de la partida</i>	Si, mínimo 3 segundos	NO	NO	Sí, mínimo 3 segundos
<i>Límite en cuanto al tiempo que debe transcurrir entre partidas</i>	NO	NO	NO	NO
<i>Límite en cuanto al tiempo que debe transcurrir entre sesiones</i>	NO	NO	NO	NO
<i>Limitación al tiempo global de juego</i>	NO	NO	NO	NO
Juego automático				
<i>¿Está permitido el juego automático?</i>	SI	SI	SI	SI
<i>Limitación al juego automático</i>	NO	NO	SI	SI
<i>Limitación de la duración del juego automático</i>	NO	NO	25 partidas (reconfigurable por nueva acción expresa del jugador)	25 partidas (reconfigurable por nueva acción expresa del jugador)

Fuente: elaboración propia con base en las distintas normas relevantes.

Como puede apreciarse, **en general** las medidas incluidas en la Orden se encuentran en línea con lo establecido unánimemente en las regulaciones de referencia; es el caso, por ejemplo de determinadas **obligaciones de información** sobre desarrollo de las partidas y los elementos fundamentales del juego (precio máximo y mínimo de la partida, esquema y cuantía de premios, porcentaje de premios devueltos), a la cual se añade, en el caso español, la de



establecer avisos periódicos y automáticos sobre el tiempo y saldo de juego que el jugador lleva empleados en la sesión, que refuerza el conocimiento del propio jugador de su situación en relación con este juego en particular. Ello responde a la voluntad de garantizar la información al jugador como instrumento previo de conocimiento de la mecánica y configuración del juego y del riesgo económico que adopta al jugar.

En algunos aspectos, se ha optado por introducir **limitaciones ya recogidas en alguna de estas normativas**: es el caso de la limitación del tiempo de duración de la partida a 3 segundos (ya existente en Dinamarca), o a la limitación al modo automático a 25 partidas (sin perjuicio de que el ciclo se pueda reconfigurar por iniciativa del jugador), como ya existe en Reino Unido. Se pretende en ambos casos limitar la tendencia al automatismo o a la excesiva rapidez en la generación de partidas, elementos que de acuerdo con determinados estudios sociosanitarios pueden incentivar el riesgo de comportamientos desordenados.

Por añadidura a lo anterior, y como medida para facilitar la autolimitación y, en todo caso, fomentar la autoconciencia de las acciones del jugador, se ha incluido la obligación de que el operador facilite a aquél, en el momento en que acceda al juego o bloque de juegos de máquinas de azar, la posibilidad de **configurar previamente al inicio del juego la duración de la sesión de juego específicamente dedicada a esta actividad, así como el tiempo de la misma**. Se ha optado por no incorporar una penalización a la falta del cumplimiento de la obligación autoimpuesta –más allá del cierre automático de la sesión, que podrá reabrirse-, en la medida en que la misma puede desincentivar el ajuste riguroso de tales parámetros por parte del jugador.

Igualmente, como medida de relativa contención del montante total de los **botes**, se contempla expresamente que estos **solo pueden ser progresivos y financiados íntegramente por las participaciones de los jugadores** en el juego de que se trate, sin que el operador pueda distraer recursos ajenos a la generación endógena del bote a tal fin.

Por otra parte, Italia tiene constituido un límite de gasto de 1000 euros por sesión, opción que se ha descartado al entender que la medida anteriormente mencionada, junto con la limitación general de depósitos por día establecida en el Real Decreto 1614/2011, de 14 de noviembre, consigue un objetivo similar.

Finalmente, y desde un punto de vista del refuerzo de la lucha contra el juego ilegal –objetivo que sin duda habrá de revertir en la protección del jugador-, se incluye en la disposición adicional segunda una previsión relativa a la **obligación de los operadores con licencia en España que cedan a terceros elementos de los sistemas técnicos** para desarrollar juegos de adoptar las medidas necesarias para **garantizar que tales elementos cedidos son puestos a disposición** de jugadores localizados en territorio español **exclusivamente por operadores en posesión de los títulos habilitantes correspondientes**. El objeto de introducir tal



previsión en relación con este juego en particular, en la que existe una gran multiplicidad y tipología de juegos, es reducir el riesgo de que juegos o interfaces del ámbito de los operadores habilitados para desarrollar actividades de juego en España sean puestos a disposición del público a través de entornos no regulados.

En definitiva, se considera que **las medidas contempladas están justificadas en su necesidad y proporcionalidad y responden a una voluntad inequívoca de eficacia, tanto en aquellos aspectos, los más, en que la regulación se encuentra alineada con la de otros países, como en aquellos otros donde puntualmente se refuerza la protección al jugador y el fomento del juego responsable.**

5.- Tramitación

La tramitación de esta disposición normativa se inició con la puesta en conocimiento del **Consejo de Políticas del Juego** de los proyectos mencionados, en su sesión de 19 de febrero de 2014.

A dicha puesta en conocimiento sucede el trámite de **información pública**. Este proyecto de orden ministerial fue publicado en la página web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en fecha 10 de marzo de 2014, concediéndose un plazo de 15 días hábiles para la presentación por parte de los interesados de las observaciones que se consideraran oportunas.

[Adicionalmente, este proyecto fue puesto en conocimiento de la Comisión Europea, en cumplimiento de lo establecido en la Directiva 98/34/CE y, a nivel de Derecho interno, en el Real Decreto 1337/1999, de 31 de julio, por el que se regula la remisión de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas y reglamentos relativos a los servicios de la sociedad de la información, en la voluntad de proporcionar certidumbre jurídica a operadores y jugadores de que la norma es plenamente compatible con el Derecho comunitario y en particular con la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios.

En relación con la tramitación ministerial interna, esta Orden Ministerial es informada por la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, la Subsecretaría del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Asimismo, este proyecto de Orden ministerial fue puesto en conocimiento de la Comisión Bilateral Generalitat–Estado y de la Comisión Bilateral Andalucía–Estado, con el fin de obtener el informe previo de la Junta de Andalucía y de la Generalitat



de Cataluña, tal y como dispone la disposición adicional cuarta de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, relativa a la participación de las Comunidades Autónomas en la aprobación de las órdenes ministeriales que establezcan nuevas modalidades de juego o la modificación de las existentes, el art. 81 del Estatuto de Autonomía de Andalucía y el art. 141.2 de la Ley Orgánica 6/2006, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

La Dirección General de Espectáculos Públicos de la Junta de Andalucía y la Dirección General de Tributos y Juegos de la Generalitat de Cataluña emitieron el correspondiente informe preceptivo].

6.- Normas que quedan derogadas

La presente Orden **no contiene disposición derogatoria** alguna.

7.- Impacto económico y sobre la competencia

La aprobación de la futura Orden Ministerial tendrá un indudable **impacto positivo desde el punto de vista económico y sobre la competencia** sobre el sector del juego remoto en España. Igualmente, se prevé que **el impacto de la Orden sobre el sector del juego presencial sea marginal o directamente inexistente en la medida en que:**

- **El grado de sustituibilidad económica** entre uno y otro canal **es incierto y en todo caso no perfecto**, existiendo además ciertos aspectos relacionados con las preferencias de los consumidores que pueden contribuir a potenciar la distinción entre el canal presencial y el online en España.
- La **evolución económica de las máquinas de juego con premio y azar puro presenciales en España** no parece influida determinadamente por la irrupción y consolidación del juego online, al igual que sucede con otras modalidades y tipos de juego, como las apuestas deportivas.
- No se ha constatado que **la legalización** de las máquinas de azar online, **en ninguno de los países donde se ha llevado a cabo con regulaciones análogas a la propuesta, haya tenido impacto alguno** sobre la evolución del sector presencial.
- El **orden de magnitud** entre juego presencial y juego online no es comparable, siendo el segundo considerablemente menor al primero y habiéndose mantenido en esa proporción a lo largo del tiempo, con o sin slots online.



- La Orden es **neutral en cuanto a** la posibilidad de desarrollar **modelos de negocio** que favorezcan la convergencia entre el sector presencial y el online, **y respetuosa con el ámbito competencial autonómico** en lo que se refiere a la posibilidad de autorizar la instalación de terminales físicos que comercialicen este juego en ubicaciones físicas concretas.

7.1. Impacto económico y sobre la competencia en el sector del juego remoto

En relación con el impacto económico que puede presumirse se derivará de la aprobación de la Orden, los datos ya comentados muestran que la medida tendrá un **impacto económico positivo sobre la totalidad del sector online**.

Una posibilidad a la hora de estimar el tamaño económico de este juego una vez se proceda a su regulación sería partir de la experiencia relativa al tamaño del mercado licenciado en el Reino Unido, donde la regulación de este juego tiene una trayectoria temporal más amplia. Con base en dicho ejemplo, la provisión regulada de este juego puede llegar a representar a medio plazo un 60% de los actuales juegos de casino (en el Reino Unido las slots supusieron en 2011-2012 un 61% y en 2012-2013 un 59,3% de los juegos de casino online). Ello iría en línea con la estimación considerada por analistas internacionales relativa al posible peso económico actual de este juego en España, anteriormente mencionada.

Sin embargo, se considera que **una aproximación más realista a lo que puede significar esta apertura en un primer momento podría tomar como base el caso de Italia**, donde las slots online han supuesto casi el 39 % del total de juegos de casino en sus primeros meses de trayectoria.

Si, en línea con ello, estimásemos en un 40% tal importancia relativa en relación con el total futuro de juegos de casino para el caso español, partiendo de que el total actual de juegos de casino en 2013 ha supuesto en España una participación en juegos de 1.221 millones de euros y un GGR de 33,8 millones, este tipo de juego podría llegar a suponer 814 millones de euros en cantidades jugadas y un GGR de 22,5 millones de euros. Evidentemente, es esta una determinación meramente aproximativa, que no considera la interacción de otras variables contingentes como puede ser la propia evolución del resto de juegos o las circunstancias propias de cada mercado.

De cualquier manera, ello supondría una **elevación considerable del rendimiento de los juegos de casino**, que en 2013 significó el 22,4 % del total de juego online (excluyendo juegos reservados), y cuyo crecimiento relativo se ha desacelerado desde que a mediados de 2012 se comenzase la explotación mediante licencias. Así, el total de estos juegos pasó de rondar los 468 millones en el segundo



semestre de 2012 (18,9% del total del mercado online) a superar los 603 millones en el primer semestre de 2013 (22,5% del mercado online, constituyendo un incremento del 30% sobre los ingresos del semestre anterior), para estabilizarse con 617 millones en el segundo semestre de 2013 (22,4% del total del mercado e incremento de un 2% sobre el período precedente).

Como también se ha razonado anteriormente, **el impacto económico** de la introducción de las máquinas de azar online vendrá fundamentalmente **derivado de la canalización del consumo de este tipo de juego desde entornos no regulados hacia operadores regulados**, sin que sea descartable añadir a tal efecto sustitutivo otro de creación, derivado de la incorporación del consumo de este producto que realicen jugadores que hasta el momento no lo consumían, por no encontrarse este producto regulado en España o por no haberse incorporado aquéllos al consumo del juego.

La inclusión de este juego en la oferta regulada supone en gran medida completar dicha oferta, lo que puede tener varios **efectos económicos añadidos sobre el resto de productos de juego** online actualmente disponibles y que conducen a tomar con cautela las estimaciones anteriores.

- En primer lugar, no es descartable que la introducción de las slots online incida sobre la **importancia económica relativa de alguno de los juegos más próximos** a ella, como pueden ser el resto de juegos de casino.
- En segundo lugar, de manera compatible con lo anterior, la coherencia de que se dota a la cartera de juegos permitirá **incrementar el atractivo de la oferta de los operadores que incorporen este juego** para los jugadores, en la medida en que se favorece un conglomerado de productos más potente en la misma plataforma, lo cual puede redundar en un incremento del consumo del resto de juegos disponibles en el entorno de los operadores que ofrezcan dicho tipo de juego.

El efecto neto de estos dos aspectos no resulta determinable a priori pero en todo caso debe considerarse junto al que supondrá el juego de slots online por sí mismo, resultando plausible presumir que será positivo.

Desde el punto de vista del **impacto sobre la competencia**, debe partirse de la **ausencia de efectos negativos** imputables a la Orden en sí misma.

- Los requisitos relativos al **acceso al mercado** referidos al juego online en España (necesidad de contar con licencia general y singular, e implicaciones económicas y administrativas de dicho procedimiento) no residen en esta orden sino en la normativa legal y reglamentaria de referencia (LRJ y Real Decreto 1614/2011, de 14 de noviembre); y por tanto se encuentran



alineados con el régimen previsto en relación con el resto de tipos de juego regulados. En todo caso, la justificación de su necesidad y proporcionalidad se realizó a propósito de la preparación de dicha normativa.

- Los requisitos de **ejercicio de la actividad** establecidos en la reglamentación básica a aprobar mediante la Orden, **que pudiesen limitar la capacidad de competir** de los operadores, guardan estrecha relación con el desarrollo del juego y parten de la libertad de empresa en la determinación de las principales variables competitivas (como puedan ser la configuración de los juegos con cabida en esta orden, el precio de las partidas, o el premio a entregar) y no incluyen limitaciones al margen de decisión con arreglo al cual los operadores puedan desarrollar su política comercial. Las limitaciones que existen a tal margen de actuación, como puede ser la limitación de botes no progresivos (en particular los garantizados) son ciertamente excepcionales y se encuentran plenamente justificadas en relación con los objetivos de interés público que la normativa del juego pretende amparar, muy en particular con la salud pública. En todo caso se consideran proporcionados a tal fin, sin que el efecto sobre el bienestar general en términos netos sea más perjudicial que el que se derivaría de la ausencia de tal previsión.
- **No** existen en la Orden, en general, **previsiones regulatorias que puedan limitar el incentivo de los operadores a competir**. Por lo que respecta a la información puesta a disposición del jugador relativa a variables comerciales fundamentales como precio de la partida o el porcentaje de retorno de premios, dada la configuración del mercado y la multiplicidad de operadores potencialmente interesados, no se considera que ello pudiese tener un efecto restrictivo de la competencia. En todo caso, ello se considera igualmente necesario, en atención a la protección de la salud pública, y proporcionado, en la medida en que el propio jugador, y no el resto de operadores, quien tiene acceso directo a dicha información.
- Finalmente, desde un punto de vista fáctico, los requisitos de acceso y ejercicio **se establecen por igual a todos los operadores interesados** en desarrollar la actividad, en la medida en que no existen prestadores actuales al no encontrarse regulada la comercialización de este juego, con lo que **tampoco se darán asimetrías ni discriminaciones entre actuales prestadores y nuevos entrantes**. Todos los interesados en acceder a este juego tendrán que cumplir los requisitos de acceso y ejercicio establecidos.

De hecho, y teniendo en cuenta la ausencia de impactos negativos, **el impacto sobre la competencia será inequívocamente positivo, tanto a nivel estático o inmediato, como dinámico o a medio-largo plazo**. En primer lugar la orden supone la **apertura al mercado** regulado de un juego cuya comercialización



actualmente no está permitida. En segundo lugar, el **carácter no intervencionista** de la regulación permitirá incorporar la explotación dentro de una gran cantidad de aproximaciones al juego y modelos de negocio alternativos, integrando la comercialización del juego en distintos mixes posibles y confiriendo un instrumento más de diferenciación frente al consumidor. En tercer lugar, la apertura de este juego también supondrá un **incentivo a la innovación y a la mejora de la calidad y atractivo de los juegos**, favoreciendo el posicionamiento de operadores no preeminentes en la medida en que es un producto en que prima el atractivo del entorno y mecánica del juego y cuyo éxito no depende en exclusiva de, por ejemplo, la escala o base de jugadores o el montante de los premios. En cuarto lugar, el potencial comercial de este juego puede generar **atractivo para que nuevos operadores** actualmente no presentes consideren la entrada en el mercado español, incrementando la tensión competitiva sobre los ya presentes. Finalmente, las cautelas adoptadas en relación con la entrada en vigor de la orden mediante la disposición transitoria establecida al efecto permitirán garantizar una cierta **neutralidad competitiva** en relación con el momento en que los distintos operadores interesados puedan comenzar a explotar este juego.

7.2. Impacto sobre la oferta de juego presencial

Una de las preocupaciones puestas de manifiesto en la consulta pública sobre la oportunidad de desarrollar esta regulación, en concreto por parte de los operadores y asociaciones del sector de juego presencial, la constituye el **impacto derivado de la introducción de las slots online sobre la actual estructura de la oferta de juego presencial**, y muy en particular sobre las máquinas de juego con premio y azar puro, llamadas en España de tipo B y C, respectivamente. Estos agentes atribuyen a la legalización de este tipo de juego un efecto de “canibalización”, por el cual tal decisión estaría altamente correlacionada con un descenso considerable del consumo de tales juegos en el canal presencial y por tanto de sus resultados económicos.

La magnitud de dicha inquietud en los operadores y asociaciones mencionados, así como la severidad de las conclusiones alcanzadas al respecto, aconsejan un **análisis particularmente detallado de esta cuestión**.

Conviene estudiar la existencia y profundidad de dicho impacto desde varias perspectivas:

- La relación de **sustituibilidad económica** entre juego presencial y juego online.
- El grado de constatación real de tal relación en la **estructura del mercado español**.



- El impacto sobre la estructura del mercado presencial que en su caso se haya derivado de la introducción de la legalización de las slots online a partir de **experiencias comparadas recientes y observables**.
- **Los órdenes de magnitud relativos**, según importancia económica, entre el sector presencial y el online y la evolución de los mismos, atendiendo de nuevo a la experiencia con y sin slots online; y
- Finalmente, las **posibilidades de convergencia real futura** entre ambas modalidades de comercialización y los instrumentos regulatorios para inducir o dificultar tal convergencia.

7.2.a) La relación de sustituibilidad entre el juego presencial y online

En cualquier contexto sectorial de intercambios de bienes y servicios, la irrupción y desarrollo del canal online ha sometido a los modelos de negocio más tradicionales, basados en el comercio físico, a importantes tensiones, derivadas de la modificación del patrón de consumo, de la relación entre proveedor/distribuidor y consumidor que opera el comercio electrónico, en particular cuando se comercia con bienes asimismo electrónicos o inmateriales –fundamentalmente en términos de inmediatez-, de la distinta estructura de costes característica de éste, y de la facilidad para la deslocalización de la oferta.

Estas tensiones, en algún caso ciertamente extremas (piénsese por ejemplo en el surgimiento del correo electrónico y su impacto sobre el correo físico; en la industria discográfica o en la editorial), obedecen a causas en general comunes, residenciadas en la evolución de las preferencias del consumidor en la medida en que aumenta la disponibilidad e importancia del soporte electrónico. Como comunes han sido asimismo la adaptación a las mismas que han desarrollado los operadores ya establecidos y basados en modelos más tradicionales: búsqueda de eficiencias de costes y de valor añadido en la línea de negocio presencial; optimización de las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías para desarrollar una línea de comercio electrónico complementaria; y desarrollo de modelos de negocio basados en la convergencia de bienes y servicios. Todo ello sin duda ha motivado una modificación de las estructuras productivas de estos operadores y un mayor o menor éxito de los mismos en función de la agilidad que hayan demostrado a la hora de acometer dicha adaptación.

Lo anterior debe hacernos partir de que en el sector del juego, al igual que en otros ámbitos, **no es posible ni lógico negar el potencial dinamizador del canal electrónico sobre las estructuras de distribución presenciales; una dinámica de la que en última instancia se benefician los consumidores finales de bienes y servicios**. Ello asimismo reduce considerablemente la eficacia de cualquier respuesta regulatoria encaminada a eliminar o reducir tal impacto, sin perjuicio de la mayor o menor justificación de una regulación con arreglo a estas bases.



Asumiendo esta aproximación general, debe sin embargo consignarse que **determinar la medida exacta en que el desarrollo del juego online está correlacionado con una merma del juego presencial**, o en que, siguiendo los términos ya mencionados, el primero “canibaliza” al segundo, **resulta mucho menos claro**, debiéndose ser muy cauteloso a la hora de inferir tal consecuencia.

La determinación de la medida en que los productos y servicios comercializados a través de estos canales, presencial y online, resultan sustitutivos entre sí, en particular desde el punto de vista de la demanda, dependería de la sensibilidad del consumidor representativo a cambios no necesariamente significativos pero sostenidos en el tiempo en las variables competitivas fundamentales (como por ejemplo el precio de la partida o el premio a obtener), es decir, de la elasticidad cruzada entre ambos elementos. **Si la relación de elasticidad es alta** (es decir, si por ejemplo con una subida de entre el 5 y el 10% del precio del producto en un canal existiese un trasvase de demanda de un canal a otro), **se puede decir que los bienes o servicios ofertados a través de ambos canales son sustitutivos; de lo contrario, pertenecerían a mercados distintos.**

Hasta la fecha, la aplicación de metodologías de esta naturaleza a la relación entre el juego presencial y el remoto, bien como mero marco de análisis cualitativo o bien como resultado de la aplicación de modelos econométricos con arreglo a datos empíricos, **no ha arrojado resultados concluyentes.**

Así, por un lado, **las conclusiones de los análisis de las autoridades de competencia** nacionales y europea, que suelen incluir este tipo de consideraciones, fundamentalmente en sede de control de concentraciones económicas o de ayudas de Estado, **no resultan consistentes entre sí.** En algunas ocasiones se ha considerado que el juego online y el presencial constituyen mercados de producto distintos³⁰; en otras, que ambos canales pertenecen a un mismo marco jurídico y de facto, lo que implica admitir las

³⁰ Así, por ejemplo:

- En el marco de las máquinas de azar: Decisión de la Comisión Europea de 14.3.2003, COMP/M.3109, Candover/Cinven/Gala. En este precedente incluso se señala que las máquinas de azar conforman un mercado distinto del resto de juegos.
- En el contexto del póker: Autorité de la Concurrence Avis n° 11-A-02 du 20 janvier 2011 relatif au secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne. En este precedente se señala que el juego de poker físico no forma parte del mismo mercado que el online, al presentar ciertas características diferenciales en cuanto a oferta de juego, aparte de mayores costs y limitaciones geográficas.
- En relación con las apuestas, puede mencionarse la decisión adoptada por la Office of Fair Trading inglesa, en el marco de una concentración económica, que distingue entre locales de apuestas y apuestas por teléfono o Internet. Office of Fair Trading, Decision ME/1716-05 of 15 August 2005 relativa a la adquisición por parte de William Hill de los locales de apuestas de Stanley Plc.



tensiones competitivas entre ambos en los términos anteriormente señalados, sin perjuicio de que las diferencias regulatorias que puedan establecerse entre ambos resulten compatibles con el Derecho Comunitario³¹.

Por otro lado, **los estudios** académicos realizados hasta la fecha sobre series de datos **empíricos tampoco establecen de manera terminante un efecto sustitutivo entre el juego online y el presencial**. Los trabajos que se han realizado varían tremendamente en sus conclusiones, en función por ejemplo de las series de datos tomadas o de los países analizados, y aquéllos que apuntan hacia un cierto efecto sustitutivo no resultan aplicables a la actual situación española, al referirse fundamentalmente a entornos no regulados, conteniendo además ciertas limitaciones en los datos utilizados –consecuencia precisamente de la circunstancia anterior- y en los ejercicios desarrollados.

Como ejemplo de la naturaleza y limitaciones de tales ejercicios podemos destacar un estudio de 2011³² sobre la situación en Estados Unidos entre 1999 y 2006, fecha en que se prohibió expresamente el juego online en aquel país³³. El estudio analiza la elasticidad de ingresos/beneficios entre ambos canales en relación con los juegos de casino³⁴, llegando a la conclusión de que, efectivamente existe una relativa elasticidad entre el GGR generado en ambas categorías³⁵. Ello bajo unas hipótesis bastante severas y relativas al mercado estadounidense de la época, no

³¹ Vid. en particular Decisión de la Comisión Europea *Casinos Daneses*, de 20 de septiembre de 2011, sobre compatibilidad del régimen fiscal aplicable al juego online en Dinamarca, más ventajoso que el aplicable a los casinos presenciales, desde el punto de vista de la normativa comunitaria de ayudas de Estado. (asunto C35/2010).

Debe tenerse en cuenta que tal Decisión- que establece la compatibilidad de la medida danesa con el Derecho Comunitario- se adopta en el marco de la determinación de si una medida de carácter fiscal constituye una ventaja económica selectiva, elemento indispensable para verificar la existencia de ayuda de Estado. A estos efectos la CE, si bien reconociendo las diferencias en estructuras de costes, plataformas, márgenes financieros, experiencia del consumidor, proveedores o productos, concluye que, por lo que respecta a la imposición fiscal sobre esta actividad, ambos canales se encuentran “en una situación jurídica y fáctica comparable” en atención a la equivalencia entre los juegos de casino, con independencia del canal. La CE no desarrolló un estudio de sustituibilidad propiamente dicho, estimando que las razones aportadas por Dinamarca en aquella ocasión para considerar el canal online distinto del presencial, como por ejemplos los perfiles sociológicos del consumidor o la evolución de los distintos mercados, resultaban no inválidas por sí mismas, inconsistentes con otras afirmaciones realizadas por dicho Estado miembro en el curso del procedimiento en cuestión, y por tanto carentes de valor a los efectos de demostrar tal falta de sustituibilidad. Vid. en particular párrafos 87 a 94 inclusive de la decisión.

³² Philander, K. (2011), “The Effect of Online Gaming on Commercial Casino Revenue”, *UNLV Gaming Research & Review Journal*, Volume 15, Issue 2, pp. 23-34.

³³ A través de la llamada Unlawful Internet Gambling Enforcement Act (UIGEA), en vigor desde octubre de 2006.

³⁴ La elasticidad de ingresos resulta un indicador de la medida en que dos productos teóricamente sometidos a tensiones competitivas entre sí resultan competidores relativamente próximos o remotos.

³⁵ En concreto, se concluye que el incremento de ingresos del juego online conduce a una merma correlativa en los ingresos de los casinos presenciales de entre 27 y 30 céntimos por dólar.



aplicables al entorno regulado español y, de hecho, propias del entorno no regulado o ilegal: regulación inexistente, ausencia de operadores presenciales en el entorno offline, y entrada al mercado fácil e inmediata. Ha de destacarse que el propio estudio rebaja adicionalmente la robustez de esta conclusión de cara a adoptar decisiones de interés público (en particular cuando afectan a un solo producto, como pueden ser las máquinas de azar), en atención a una serie de elementos relacionados con la metodología desarrollada³⁶.

En concreto, se resalta en dicho estudio que, cuando se trata de legalizar un juego, el principal efecto esperado será el trasvase de consumidores del juego ilegal al regulado, con un reducido efecto cruzado sobre el presencial, o bien conducir a mayores oportunidades de comercialización conjunta y complementaria de juegos presenciales y remotos, y reducir el efecto sustitución. El autor también considera que resulta necesario atender a los órdenes de magnitud de juego presencial y online para estimar el efecto real, o marginal, del cambio³⁷. Todo ello iría en línea con otros estudios, que han estimado que la relación entre juego presencial y online tiene una naturaleza complementaria más que sustitutiva³⁸.

No se tiene conocimiento de que existan ejercicios específicos de la naturaleza de los mencionados sobre las relaciones económicas entre canales presencial y online de las máquinas de azar en particular. En todo caso, si descendemos a este nivel de desagregación de producto, a la dificultad reconocida de cifrar exactamente la elasticidad de ingresos entre juego presencial y online, globalmente considerado, podrían añadirse determinados **factores que afectarían a los patrones de consumo de los jugadores**, en particular relativos a las máquinas de juego presencial, bien sean las de azar puro -en España, las llamadas tipo C- o las máquinas de juego con premio (tipo B), **que matizarían ulteriormente la intercambiabilidad de estos juegos entre los canales online y presencial**, más allá de que pueda haber una cierta coincidencia entre el consumidor de juegos de uno y otro canal³⁹. Esta existencia de patrones de consumo (o de consumidores)

³⁶ En particular, a la calidad y el tamaño de la serie de datos relativa al juego online en que basa su análisis. También debe destacarse que, por las características del modelo, cuyos resultados son contingentes a los datos utilizados, las inferencias relativas al grado de elasticidad guardan relación directa con el tamaño relativo real del mercado online frente al presencial apreciado en aquel caso (lo que puede diferir en cada situación y por tanto arrojar resultados diferentes, no consistentes entre sí).

³⁷ En particular, vid páginas 30-31.

³⁸ Por ejemplo, en otro estudio de 2012, centrado exclusivamente en el póker, se establece la ausencia de sustituibilidad y, de hecho, la complementariedad entre el canal presencial y el online, con datos de Estados Unidos y Canadá (vid. Philander, K. y Felder, I. (2012), "Online poker in North America: Empirical evidence on its complementary effect on the offline market", *Gaming Law Review and Economics*, Volume 16, nº7-8, pp. 415-423).

³⁹ En el Informe de Resultados del Observatorio de la Protección al Jugador Online se señala que el 73% de los jugadores de slots online (muestra de 95 encuestados), por tanto desde entornos ilegales, también jugaban a máquinas tragaperras presenciales. Esta proporción solo es superada



diferenciados hasta cierto punto entre el canal online y el presencial iría en línea con la literatura científica relativa a la naturaleza de la relación entre ambos canales en el ámbito del comercio electrónico en general⁴⁰.

En el caso particular de las máquinas de azar, uno de dichos aspectos puede residir en el **perfil de las motivaciones de los jugadores ante el juego**. En el *IV Informe de Percepción social sobre el juego de azar*, elaborado por el Instituto de Política y Gobernanza de la Universidad Carlos III, publicado en 2013, se analizan los principales factores que activan la demanda de un juego, distinguiendo entre tipos de juegos⁴¹. El examen se limita a juegos físicos, y distingue como factores: la ilusión de que toque el premio; la costumbre; el entretenimiento; la motivación de ganar dinero; la demostración de habilidad; y la competición con otros jugadores. Destaca que, en las máquinas tragamonedas, la ilusión (variable que podía aproximarse a la frecuencia del premio) resulta con mucho el principal factor (motivación fundamental del 59,4% de los encuestados), siendo el entretenimiento, asimilable a la variable calidad o diferenciación, un factor mucho más moderado: 25%⁴²; y teniendo la motivación de ganar dinero, asimilable a la cuantía del premio, únicamente un 6,3%, la más baja de todos los juegos.

Otro de tales elementos puede ser la respuesta a los distintos **requisitos aplicables al jugador a la hora de acceder al juego en el canal online regulado**, como puedan ser el registro de usuario y la trazabilidad de las operaciones. La experiencia de acceso y control del juego de máquinas presenciales de juego con premio azar (en las que no se exige identificación de usuario ni al acceder ni al cobrar premios, ni existe trazabilidad de las operaciones), o de las máquinas de azar puro de casino (en las que, con matices a la hora de cobrar premios, no existe trazabilidad) resulta totalmente distinta en el caso del canal online. Ello puede condicionar adicionalmente las preferencias de los consumidores hacia el juego online, como lo demuestra el hecho de que existen indicios estadísticos de que los jugadores de máquinas muestran en general una menor indiferencia a ser identificados como consumidores de tales productos⁴³.

por aquellos jugadores de slots online que jugaban a loterías y quinielas (84 y 86%, respectivamente). Vid. diapositiva 16.

⁴⁰ Vid. al respecto Kollmann, T., Kuckertz, A., & Kayser, I. (2012). "Cannibalization or synergy? Consumers' channel selection in online-offline multichannel systems". *Journal of Retailing and Consumer Services*, 19(2), pp186-194. En el sector del juego en particular, puede asimismo destacarse el trabajo de Gainsbury, S., Wood, R., Russell, A., Hing, N., & Blaszczynski, A. (2012). "A digital revolution: Comparison of demographic profiles, attitudes and gambling behavior of Internet and non-Internet gamblers". *Computers in Human Behavior*, 28, 1388-1398. doi: 10.1016/j.chb.2012.02.024

⁴¹ Vid. en particular páginas 29 a 32 inclusive. El informe atribuye a esta distinción una gran relevancia para trazar dicho perfil motivacional.

⁴² De hecho, el más bajo de entre todos los juegos, excluidas loterías y quinielas.

⁴³ IV Informe de Percepción social sobre el juego de azar y Anuario del Juego en España 2012/2013.



Finalmente, informes oficiales y estudios desarrollados a nivel comparado reconocen otros elementos diferenciadores de la demanda entre juego presencial y online, como es **el perfil sociodemográfico de los consumidores** (sexo, edad, ocupación profesional, nivel de vida...) ⁴⁴.

Todo lo anterior revelaría que la traslación de flujos económicos de juego del canal online desde el presencial no tiene por qué ser ni mucho menos automática, incluso para juegos a priori similares ⁴⁵. **Incluso si se parte de cierto efecto sustitutivo entre ambos canales, algo sobre cuya cuantificación se debe ser extremadamente cauteloso, tal constatación no significa que los productos comercializados a través de ambos canales resulten competidores particularmente próximos ni que la evolución de uno de ellos esté inversamente correlacionada con la del otro de manera significativa.**

7.2.b) La estructura de la oferta en España: evolución e impacto del juego online

Un vistazo a la **evolución del juego presencial en España estos últimos años**, y en particular al de las máquinas juego con premio o azar puro, pone de manifiesto la **falta de evidencia que relacione claramente el resultado económico de aquél con la irrupción y consolidación del fenómeno del juego online** ⁴⁶.

⁴⁴ Por ejemplo, el estudio de prevalencia de la Gambling Commission para 2010, ya mencionado, o en el ámbito académico el trabajo de Parke, J., Parke, A. J., Rigbye, J. L., Suhonen, N., & Williams, L. V. (2012). The eCOGRA global online gambler report. Incluido dentro de R. J. Williams, R. T. Wood & J. Parke (Eds.), *Routledge International Handbook of Internet Gambling* (pp. 140-160).. En todo caso, los informes mencionados anteriormente en relación con la situación en España (Observatorio del Jugador Online de la DGOJ e Informe de percepción social sobre el juego de azar), no acaban de refrendar la tendencia para nuestro país en relación con alguna de estas variables, en particular en lo que respecta a edad, al recoger cierta similitud entre ambos canales.

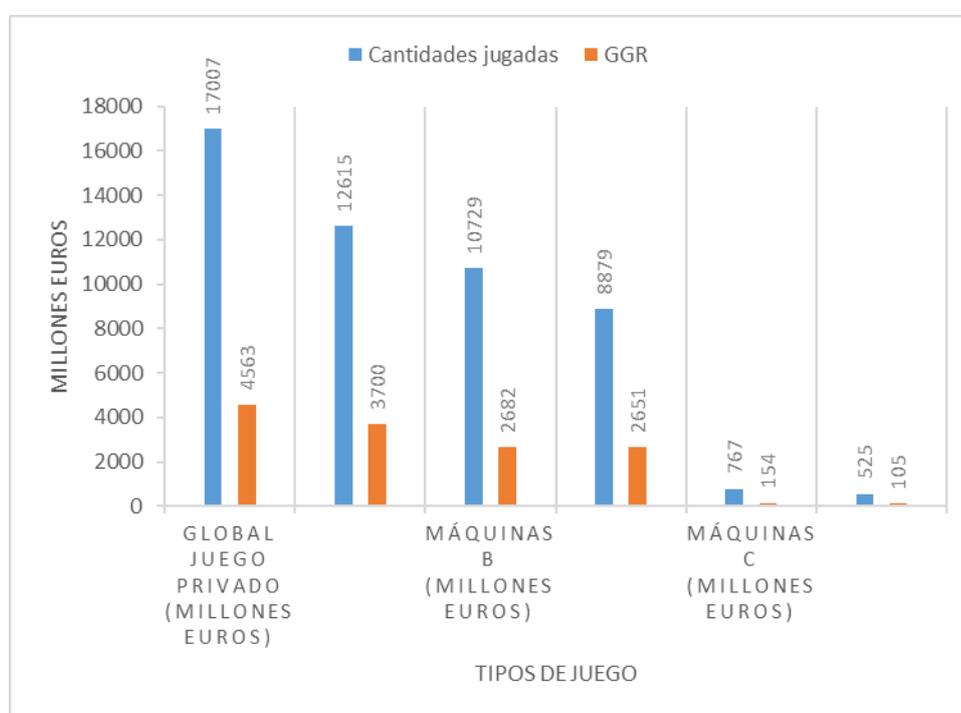
⁴⁵ Esta conclusión también ha quedado recogida en trabajos académicos recientes como el de Forrest, D. (2012), "Internet Gambling: an economics perspective", en Williams, J. et al, *Routledge International Handbook of Internet Gaming*, Routledge, p.29; o Cotte, June and Katherine Latour (2009), "Blackjack in the Kitchen: Understanding Online Versus Casino Gambling," *Journal of Consumer Research*, 35(5), 742-758. En este último trabajo, basado en entrevistas a un panel de consumidores centrado en los juegos de casino presencial y online, se muestra que los jugadores perciben ambas experiencias como distintas en términos de valor añadido: la presencial por sus características ambientales y la online en atención a la mayor comodidad de consumo.

⁴⁶ En todo este apartado, los datos se obtienen de la Memoria Anual de la Dirección General de Ordenación del Juego para 2012 (publicada en julio de 2013), así como del Anuario del juego en España 2012/2013, realizado por el Instituto de Política y Gobernanza de la Universidad Carlos III y la Fundación Codere (noviembre de 2013). En caso de existir divergencias entre ambas publicaciones sobre datos concretos (en todo caso, de orden de magnitud mínimo), se utilizan los datos correspondientes a esta última publicación, por resultar posterior a la primera.



Siendo conservadores, puede considerarse que **en España existe juego online como fenómeno comercialmente significativo desde 2005-2006⁴⁷**, período a partir del cual este canal se va desarrollando, llegando a su regulación en 2011 y a la plena efectividad de su régimen de licencias a mediados de 2012. El Gráfico siguiente permite ver la evolución del total del juego privado, y de los subsectores de máquinas B (incluyendo en tal categoría las máquinas especiales de bingo y salones) y C, en el período 2005-2012 (para máquinas C en el período 2007-2012).

Gráfico nº2. Evolución económica del juego privado y máquinas de juego con premio y azar. Evolución 2005-2012¹



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Memoria DGOJ y Anuario del Juego en España 2012/2013.

¹ En el caso de las máquinas C, el período es de 2007 a 2012.

Puede resultar igualmente útil realizar un desglose anual de dicha evolución de las máquinas B y C. Si partimos de 2007, tendríamos el siguiente resultado:

Cuadro nº3. Evolución agregada a nivel nacional GGR y número de máquinas. 2007-2012

⁴⁷ Es en 2007 cuando se introduce una disposición en la Ley de Presupuestos Generales del Estado correspondiente al ejercicio siguiente que anticipa la regulación del juego online.



Año		2007	2008	2009	2010	2011	2012
GGR	Máquinas B	3.760,29	4.318,97	3.982,26	3.376,96	3.026,87	2.651,60
	Máquinas C	153,53	146,40	131,57	126,99	106,50	105,10
	TOTAL	3.913,82	4.465,37	4.113,83	3.503,95	3.133,37	2.756,70
Número de máquinas	Máquinas B	252.051	252.422	246.649	239.992	228.434	215.383
	Máquinas C	2.281	2.379	2.266	2.291	2.411	2.348
	TOTAL	254.332	254.801	248.915	243.283	252.545	217.731

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Memoria DGOJ y Anuario del Juego en España 2012/2013.

En este período 2005-2012 (último ejercicio del que se dispone de datos agregados a nivel nacional), el juego privado presencial ha registrado una evolución de ingresos en cantidades jugadas (ingresos brutos) de 17.007 a 12.615 millones de euros/año. Es decir, en términos corrientes⁴⁸, ha existido en el período un descenso de ingresos en cantidades jugadas del 25,8%. En términos de GGR, se ha pasado de 4.563 a 3.700 millones, un descenso del 18,9%. La evolución fue claramente ascendente al principio de tal período, registrando un pico en 2008, cuando las cantidades jugadas ascendieron a 20.160 millones y el GGR a 6.085 millones.

Por su parte, el subsector de las máquinas de juego con premio (máquinas B) ha pasado en dicho período 2005-2012 de 10.729 a 8.879 millones de euros/año en términos de cantidades jugadas, un descenso del 17,25% en la totalidad del territorio español. En número de máquinas instaladas, en el período reseñado el parque se ha reducido de 245.966 a 215.383 máquinas, es decir un 12,4%. En tal período, el GGR evolucionó de 2.682 a 2.651 millones de euros, un descenso del 1,14%. La bajada relativa, puede apreciarse, es sensiblemente menor a la del juego privado en general. Es de resaltar la divergencia entre la evolución de las cantidades jugadas (o incluso el descenso en número de máquinas) y la del GGR, sensiblemente menos abrupta; de manera que, si en 2005 el porcentaje de GGR sobre cantidades jugadas en máquinas era del 25%⁴⁹, a partir de 2007 y hasta 2012 esta proporción es casi en un 20% mayor, alcanzando el GGR en tal ejercicio el 29,8% del total de cantidades jugadas.

⁴⁸ Las evoluciones se presentan sobre cifras de negocio en términos corrientes, para facilitar la consistencia con los datos extraídos de las fuentes, y en la medida en que a los efectos que nos ocupan no resulta tan relevante establecer una medida de la evolución en términos constantes, sino atender a cuál es la tendencia de determinados subsectores, compararla con la de otros, y observar la medida en que ciertos hitos regulatorios las modifican.

⁴⁹ En 2006 la proporción es la misma que en 2005.



De igual manera que en relación con el global del juego presencial privado, el resultado económico de las máquinas B registró una evolución ascendente hasta 2008, fecha en que alcanzó la cifra de casi 15.000 millones de euros en cantidades jugadas y 4.319 en GGR, para ir descendiendo paulatinamente con posterioridad.

Complementando lo anterior con la evolución en los resultados económicos de las **máquinas C situadas en los casinos**, en 2007⁵⁰ los ingresos por cantidades jugadas ascendieron a 767 millones de euros; en 2012, a 525. Ello supone un descenso del 31,5%. En GGR, el descenso es de 154 a 105 millones, un peso equivalente al de 2007 en términos relativos en relación con las cantidades jugadas. Igualmente, a pesar de dicha bajada, la relación entre cantidades jugadas y GGR entre 2007 y 2012 se ha mantenido constante, en un 20%. La evidente tendencia negativa en el período puede sin embargo contextualizarse con otros datos, como son que el descenso en el período en relación con los ingresos globales de casinos por GGR ha sido considerablemente mayor (un 41,5%, de 2.551 millones a 1.490), habiendo aumentado, en consecuencia, la importancia proporcional de los ingresos por máquinas C en la estructura de ingresos de los casinos (de un 27,4 a un 34,2%); o que el número de máquinas instaladas en 2012 es ligeramente superior al de 2007 (2.348 frente a 2.281). Todo lo cual indica que la evolución negativa ha sido menos acusada en relación con las máquinas C en particular que en relación con el rendimiento global del subsector de casinos.

Si descendemos a un **desglose por Comunidades Autónomas de esta evolución** podemos asimismo obtener interesantes observaciones, que permiten comparar la situación en la Comunidad de Madrid, en las que las slots online están autorizadas desde abril de 2011 y ya se vienen comercializando (existiendo 2 operadores autorizados), y en el resto de Comunidades. La evolución entre Comunidades Autónomas es muy divergente: por ejemplo, en máquinas B, oscila entre el descenso del 11,6% de Baleares sobre su GGR de 2007 (112 millones de euros) al más acusado –sin contar a Ceuta y Melilla- de Canarias: un 54,20%. Pues bien, el descenso registrado en la Comunidad de Madrid es uno de los menores: un 19,4%, siendo el tercero menos acusado y muy por debajo de la media total del 29,5%. Igualmente, en lo que respecta a la evolución de las máquinas C, esta Comunidad, aun soportando una considerable bajada del 41,1% en GGR, se encuentra lejos de aquellas que registran los descensos más agudos en el período, Aragón y Murcia (con un 66% de descenso) o Cantabria (con un 50%).

Por otra parte, si bien los datos relativos a España con que contamos no permiten, evidentemente, observar el posible impacto que se derivaría de la legalización de las máquinas de azar online, puesto que esta no se ha producido, sí permiten en cierta medida atender al ejercicio inverso: el **impacto que sobre la oferta**

⁵⁰ Primer año en que la totalidad de los datos que se utilizan en este párrafo están disponibles para las máquinas C.



presencial se podría haber derivado de la prohibición de máquinas de azar online a partir de la entrada en vigor de la Ley de Regulación del Juego de 2011. A este respecto, resulta interesante observar los datos del cuadro anterior, que permiten apreciar que la evolución en las máquinas B y C, tanto en GGR como en parque de terminales, no solo está disociada del mencionado hito regulatorio, que cambió el entorno regulador de las máquinas de azar online suponiendo su prohibición –de hecho, registraron un alza al principio del período-; sino que, de hecho, **las tasas de descenso en relación con el año precedente se mantienen altas en los años 2011 y 2012, cuando la prohibición de ofrecer máquinas de azar online se consolidó completamente.** Así, en GGR, en términos agregados tenemos un descenso de un 10,5% en 2011 y un 12,8% en 2012, no muy lejos, en particular este último, del pico del período (2010 frente a 2009, un 14,8%). En términos agregados de parque instalado, el descenso es de un 5 y un 6% respectivamente, el mayor del período.

De los datos anteriormente consignados se pueden inferir algunas **conclusiones**:

- La **evolución económica de las máquinas de juego presencial, tanto B como C, es claramente decreciente**, si bien **no más que la de otros subsectores** presenciales, como el mencionado de casinos globalmente considerado, o el del bingo (que registra una diferencia del 52% menos en cantidades jugadas, e igualmente el GGR entre los ejercicios de 2005 a 2012).
- Lo anterior parece apuntar a que **las causas principales del descenso** en estos resultados económicos no residen en las características particulares de este tipo de juego, sino que **resultan transversales al sector y compartidas** entre distintos juegos, como pueden ser la evolución macroeconómica desfavorable y su impacto en productos y servicios de ocio tanto para los jugadores (menos consumo) como para los operadores (menos innovación), o determinados elementos regulatorios que afectan particularmente al juego presencial o al consumo en los locales de hostelería.
- También parece deducirse que el subsector de las máquinas, tanto B como C (y en particular el B), logran acomodar el descenso en las cantidades jugadas reduciendo su impacto en los ingresos después de premios (GGR). En línea con lo discutido en el apartado anterior, ello hablaría de **cierto carácter de producto diferenciado y no homogéneo** con otros juegos y canales que tiene este juego presencial en particular, que le haría menos sensible que otros (por ejemplo el resto de juegos de casino) ante cambios, incluso significativos, en el patrón de consumo.



- Finalmente, parece que, **entre todas las causas** posibles y responsables en mayor o menor medida **de dicha caída de ingresos, no se encuentran entre las principales de ellas ni el propio fenómeno del juego online como tal**, en la medida en que el sector presencial compatibilizó una evolución positiva con la existencia de aquél hasta 2008; **ni**, evidentemente, **la legalización de las máquinas de azar online**, que aún no se ha producido a nivel estatal. Tampoco parece que se puedan inferir conclusiones en sentido contrario derivadas de la efectividad de la regulación de 2011, que significó la prohibición de las máquinas de azar online.

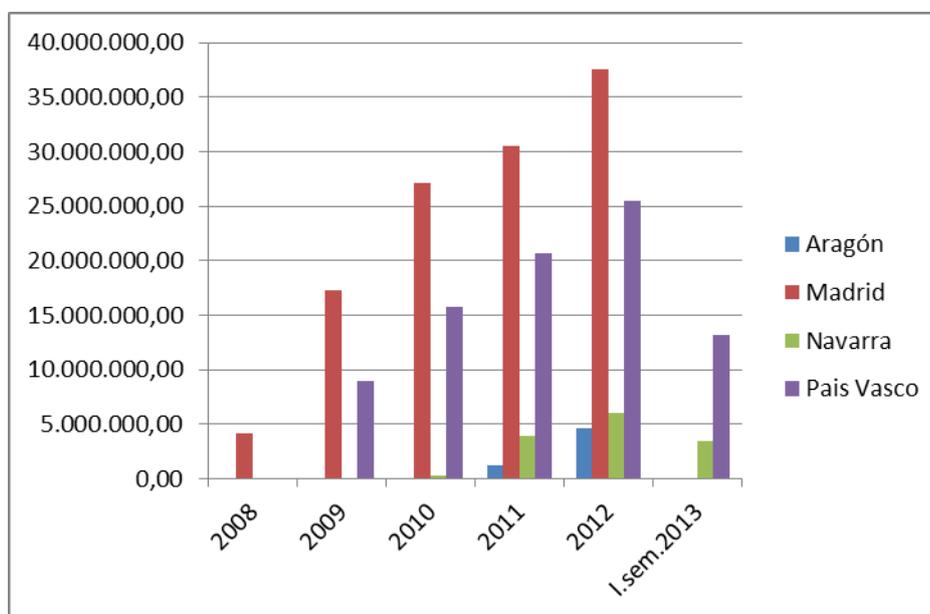
En relación con este último aspecto, a la hora de observar el impacto de un posible *shock* derivado de la entrada de un producto de juego en un canal sobre el mismo producto en otro canal, puede resultar útil atender a la experiencia en **otro subsector presencial en el que este cambio se ha producido: el de las apuestas**. Las apuestas (en particular las deportivas de contrapartida) constituyen el producto de juego online más consolidado; en el Reino Unido alcanzan el 78% del mercado en términos de GGR y en España han supuesto en 2013 unos ingresos brutos de 1.911 millones de euros y un GGR de 113 millones, el 49,3% del total de la tarta de juego online. Se trata por tanto de un producto de gran peso en el canal online, en relación con el cual además se puede presumir una particular sensibilidad del consumidor a la variable precio (cuota que percibe por unidad monetaria apostada), lo cual haría posible una mayor sustituibilidad entre canales.

Pues bien, **la presencia, consolidación y preeminencia de este producto en el canal Internet no ha sido óbice para que, en los últimos años, el mismo se haya introducido y desarrollado presencialmente en algunas Comunidades Autónomas con notable éxito y rapidez de penetración**. Es el caso por ejemplo de la Comunidad de Madrid, que actualmente cuenta con 304 salas de apuestas. En otras Comunidades Autónomas la regulación que permite su comercialización se ha aprobado recientemente o se encuentra en su estadio final⁵¹.

En aquellas CCAA en que la serie temporal permite una mínima perspectiva, se puede apreciar, conforme al Gráfico siguiente, que **las apuestas presenciales resultan una modalidad de indudable crecimiento desde su introducción**. El valor de dicha observación se robustece en la medida en que ello ha tenido lugar durante los mismos años de situación económica desfavorable.

⁵¹ Por ejemplo Valencia, Cataluña, Extremadura o Canarias.

Gráfico nº3. Apuestas presenciales. Evolución económica



Fuente: elaboración propia a partir de la Memoria Anual DGOJ, Anuario del juego en España 2012-2013 y otros.

Se aprecia, así, el rapidísimo crecimiento y la importancia actual que las apuestas presenciales están adquiriendo. Las tasas de variación en el conjunto del período entre el primer año registrado y 2012⁵² han sido espectaculares: 183% en el País Vasco; 268% en Aragón; 810% en la Comunidad de Madrid, o 2.022% en el caso de Navarra. Si descendemos al año a año, no se aprecia que la regulación del juego online de 2011-2012, que incluyó las apuestas de contrapartida, haya revertido tal dinámica. Igualmente, es de esperar que los datos de 2013 confirmen sobradamente dicha tendencia positiva⁵³.

Lo anterior demuestra que **la consolidación de la importancia de determinados juegos en el canal online, con la prominencia en este caso de las apuestas de contrapartida, resulta perfectamente compatible con el desarrollo de modelos de negocio presenciales a partir de los mismos juegos**, sin que exista una correlación negativa entre los resultados de uno y la existencia, ni tampoco la legalización, del otro.

⁵² La serie temporal es diferente en cada caso, considerando como fin de la misma el 2012.

⁵³ Por ejemplo, de acuerdo con datos publicados recientemente, los datos de la Comunidad de Madrid para 2013 determinan unos ingresos brutos de 191 millones de euros. Vid. http://sectordeljuego.com/detalle_recorte.php?id=6540.



7.2.c) La introducción de las máquinas de azar por Internet en otros países: consecuencias observables

La observación y comparación entre la evolución del sector presencial de máquinas de juego con premio y azar en España y en aquellos **países de nuestro entorno donde recientemente se ha procedido a regular las slots online, con modelos regulatorios análogos al propuesto, muestran que este último suceso no guarda relación consistente de correlación negativa, ni mucho menos de causalidad, con la evolución de aquél.** Es este, precisamente, el efecto diferencial más preciso que cabría ponderar en relación con la aprobación de la Orden.

Como se ha consignado repetidamente, los **países de nuestro entorno** que han acometido la regulación de las slots online con un contenido y alcance similar a la reglamentación propuesta en este caso han sido el Reino Unido (2007), Dinamarca (enero de 2012, junto con) e Italia (diciembre de 2012). Un vistazo a la evolución de los datos oficiales publicados por sus correspondientes reguladores del juego permite constatar lo siguiente.

En el caso del **Reino Unido**, la información más antigua de que se dispone data de 2008⁵⁴, cuando las máquinas de azar online ya se habían introducido. En todo caso, la evolución del sector de las máquinas presenciales en el período 2008-2012 registra un alza constante en GGR desde los 1.789 millones de libras esterlinas el primer año, hasta los 2.320 millones de libras esterlinas el último (2.274 y 2.807 millones de euros, respectivamente): un alza del 23,45%, fundamentalmente debido al sustancial incremento (en más de un 50%) del rendimiento económico de la comercialización a través de locales de apuestas, que permiten disponer, de acuerdo con la legislación británica, de hasta 4 máquinas de esta naturaleza. El dato es aún más esclarecedor si se tiene en cuenta que los datos de máquinas de azar online relativos a los operadores licenciatarios del Reino Unido han sido claramente ascendentes en el período: de 5,11 a 24,79 millones de libras esterlinas en GGR, es decir, un incremento de un 484% entre 2008 y 2012.

En **Dinamarca**, la evolución de las máquinas presenciales ha sido muy parecida a la vista anteriormente para el caso de las máquinas B españolas. Así, si en 2006 el GGR fue de 301 millones de euros, en 2012 fue de 244, lo que supone un descenso del 18,9%. Sin embargo, merece destacarse que precisamente la evolución en el último año –entre 2011 y 2012-, coincidente con la introducción de las máquinas de azar a través de Internet, supuso un incremento del 1,7% en el GGR de las máquinas presenciales.

⁵⁴ En el Reino Unido el desglose anual discurre de abril a marzo, pero se hace referencia al año natural (ejemplo: “2008” es en realidad abril de 2008 a marzo de 2009) por consistencia con el resto de datos y por considerar que esta asimilación no interfiere en el análisis de la serie.



Por su parte, en **Italia** no existen datos públicos desglosados hasta el final del período relevante pero aquéllos de que se ha dispuesto tampoco parecen indicar una correlación inversa entre resultados de las máquinas presenciales y de las online. En el período 2006-2012, previo a la introducción de las slots por Internet, el sector de máquinas presenciales registró una evolución al alza muy acusada, superior al 250% entre el principio y el final del período. Este crecimiento se ha estancado en 2013, pudiendo cifrarse la variación entre ese año y el anterior en un descenso de no más de un 5%. Sin embargo, la legalización de las máquinas de azar online en diciembre de 2012 coincide con una subida del 25% del impuesto sobre las máquinas presenciales de mayor importancia económica (las llamadas VLT), del 4 al 5% en la imposición, impuesto que se paga sobre las cantidades jugadas. Ello puede explicar en gran parte dicho estancamiento, en la medida en que significa restar varios miles de millones de euros a los ingresos, el cual por otra parte los operadores previsiblemente habrán intentado acomodar con un menor porcentaje en premios. Este orden de magnitud es muy superior al GGR anual estimado para Italia en relación con las slots por Internet (rodeando los 120 millones). En todo caso, el descenso previsto en el presencial es en términos relativos mucho menor que el incremento que han supuesto las slots en relación con los juegos de casino en el ámbito remoto, que como ya se ha dicho se ha cifrado en alrededor de un 40% en atención a la información oficial disponible en relación con los 4 primeros meses desde la legalización (diciembre 2012 a marzo 2013).

En definitiva, de lo anterior se pueden extraer las siguientes conclusiones.

- **En ninguno de los países existe patrón observable significativo de cambio a partir de la introducción de las slots online como variedad de juego regulado.**
- **La evolución económica de las máquinas de azar ha sido en algunos de estos casos, de hecho, positiva** (Reino Unido, Dinamarca en el último período), **a pesar o con independencia de la introducción de las slots online.**

7.2.c) La importancia económica relativa del juego presencial y el online

A las anteriores constataciones ha de añadirse el hecho de que **los órdenes de magnitud económica del sector presencial y online resultan divergentes**, teniendo el sector presencial un tamaño mucho mayor que el sector online, y que la importancia económica relativa del sector online se mantiene creciente pero contenida, en los mercados consolidados, en el entorno de entre el 5 y el 15% del total de la tarta de juego, por GGR, en estos países.



- Así, en **España**, si confrontamos los últimos datos relativos a máquinas de azar disponibles para cada canal, presencial y online, aplicando en este último caso la estimación realizada en el apartado de impacto económico a partir del rendimiento de los juegos de casino⁵⁵, por cantidades jugadas el tamaño del mercado presencial (9.404 millones de euros) constituiría el 92,05% de la totalidad del mercado, y el online (814 millones), el 7,95%. Por GGR, sin embargo, el tamaño del mercado online sería del 0,81% (22,6 millones de euros).
- En el **Reino Unido** (2012), el reparto del juego presencial/online en términos de GGR en el total del juego, excluyendo loterías, es de un 84-16%, respectivamente, siendo este el valor máximo de peso online consistente desde 2008. En particular, entre máquinas de azar presenciales y online, el reparto es de un 99-1%.
- En **Dinamarca**, por GGR (2012), el juego online supone un 11,6% del total de juego y un 20,6% excluyendo loterías⁵⁶.
- En **Italia** (2013), de acuerdo con el regulador italiano se estima que el GGR total de las slots online representa un 1,2% del de las máquinas presenciales, y el peso relativo del juego online en general viene oscilando en los últimos años entre un 12 y un 17% del total.

Las comparaciones anteriores ponen de manifiesto, en definitiva, que **la diferencia en peso económico entre ambos canales es considerable, lo que debe añadirse a las consideraciones ya vertidas en apartados precedentes a la hora de precisar ulteriormente la potencialidad de dicho impacto, que se considera reducida.**

7.2.e) La convergencia futura entre ambos canales

Las estimaciones y proyecciones anteriormente realizadas parten de un contexto estático, según el cual los parámetros fundamentales de comercialización de juegos en los canales presencial y online se mantienen, como hasta ahora en España, relativamente diferenciados. Sin embargo, **la evolución de los modelos de negocio, junto con las posibilidades que la regulación proporcione**, tanto la presencial como la relativa a juego remoto, podrían facilitar la **integración parcial o la convergencia entre ambos canales en lo que se refiere a experiencia de usuario y explotación comercial y operativa**, que resultase interesante para los

⁵⁵ Los datos relativos a máquinas recreativas presenciales serían de 2012, y las estimaciones para slots online se realizarían a partir de los datos de juegos de casino de 2013.

⁵⁶ No existen datos desglosados de máquinas de azar online para poder confrontarlos con las máquinas de azar presenciales.



consumidores y en consecuencia generase valor económico a las empresas del sector que optasen por dicha estrategia, con el correspondiente impacto en términos de ingresos.

En este sentido, y sin que sea la única manera de enfocar dicha convergencia, destaca la posibilidad que la Orden realiza en su artículo 10 apartado 1, párrafo segundo, al igual que todas las restantes Órdenes que aprueban la reglamentación básica de los distintos juegos, a que **el juego pueda ser explotado a través de terminales físicos accesorios** que los operadores podrán instalar, previa oportuna autorización emitida al efecto por la Comunidad Autónoma competente en razón al territorio en el que se pretendan instalar los referidos terminales.

Precisamente las asociaciones de operadores presenciales han puesto de manifiesto esta previsión como una de las más problemáticas y perjudiciales en relación con los intereses de sus representadas, en la medida en que la instalación de dichos terminales en las proximidades de otras máquinas reguladas y homologadas por la Comunidad Autónoma, y por tanto sujetas a condiciones distintas, puede suponer una **competencia excesivamente agresiva** hacia aquéllas.

En relación con ello, se considera que **la previsión regulatoria referida**, a la vez que **plenamente respetuosa con la competencia autonómica** en materia de instalación (permitiendo a las Comunidades Autónomas decidir la ubicación más adecuada, en su caso, para instalar dichos terminales, o bien no permitir dicha instalación), resulta desde un punto de vista de normativa estatal absolutamente **neutral en relación con la evolución futura de los modelos de negocio**, sin imponer ni impedir tales desarrollos.

En todo caso, y con independencia de la medida en que en el futuro se propicie o no tal convergencia, la aprobación de la presente Orden resulta independiente de la valoración del grado en que el marco regulatorio aplicable al juego presencial facilite o, en sentido contrario, impida terminantemente, el desarrollo de modelos de negocio que permitan potenciar su competitividad y configurarlo como un canal de inequívoco valor añadido en las preferencias de dichos consumidores, compatible con el online, como por ejemplo parece suceder en el campo de las apuestas.



8.- Impacto presupuestario

La aprobación de este tipo de juego supondrá un **impacto presupuestario neto positivo**, sin afectación negativa de las Haciendas autonómicas directamente vinculada a la misma.

8.1 Impacto derivado del incremento del juego remoto

Como se ha mencionado, la legalización de las máquinas de azar online supondrá un **incremento neto de los ingresos del juego online**, lo que automáticamente tendrá su correlato en forma de recaudación tributaria, derivada del Impuesto Sobre Actividades del Juego establecido en el artículo 48 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo. Este artículo establece un tipo de gravamen del 25% sobre los ingresos netos (entendidos tales como ingresos brutos menos premios repartidos) del operador.

Para estimar dicho impacto, podemos partir de las proyecciones ya utilizadas sobre **el peso de este tipo de juego dentro de los juegos de casino**. Con arreglo a las estimaciones que anteriormente se han manejado, considerando la experiencia derivada del impacto inmediato de la **legalización** de las máquinas de azar online en Italia, **las slots supondrían un 40% del total de juegos de casino** (proporción que se mantuvo a lo largo de los meses siguientes en la experiencia italiana). Esta aproximación se entiende la más adecuada para el corto-medio plazo.

Los cálculos se realizan a partir del GGR registrado en 2013 para el total de los juegos de casino⁵⁷, que asciende a 33.862.312 euros, y se muestran en la tabla siguiente.

Cuadro nº4. Estimación del retorno tributario/año de la legalización del juego de máquinas de azar online (euros)

Escenario	GGR 2013 juegos de casino	Criterio	Total juegos casino (con slots online)	Total Slots online	Recaudación Impuesto
Corto-medio plazo	33.862.312	Slots representan 40% del total de juegos de casino online	56.437.186,65	22.574.874,66	5.643.718,67

Fuente: datos y estimaciones propias de la DGOJ

⁵⁷ Ruleta, blackjack, punto y banca, juegos complementarios.



Con arreglo al mencionado escenario, por tanto, **la recaudación rondaría los 5,6 millones de euros**. *Caeteris paribus* (por ejemplo, si no aumenta la recaudación de los demás juegos regulados como consecuencia de los efectos sinérgicos derivados de la inclusión de las máquinas de azar online en la oferta regulada; o, en sentido contrario, si no disminuye correlativamente la recaudación de alguno de los juegos ya regulados, por ejemplo el resto de los de casino) **esto supondría un incremento de aproximadamente un 10% en relación con las estimaciones de la DGOJ sobre recaudación en 2013 con arreglo a este impuesto**.

Por otra parte, en relación con los **ingresos derivados de la satisfacción de tasas por inicio de la actividad, de ámbito estatal**, en apartados siguientes se incluye la estimación del coste de las mismas desde el punto de vista de las cargas administrativas. En todo caso, no se incluye una estimación de los ingresos agregados por este concepto en la medida en que no resulta posible anticipar el número de operadores que finalmente solicitarán las correspondientes licencias.

8.2. Impacto para las Haciendas autonómicas

Al igual que sucede en relación con el resto de juegos de ámbito estatal, puede considerarse que **el incremento de recaudación estimado se trasladaría casi en su integridad a las distintas haciendas autonómicas**, con arreglo a las reglas de imputación de la residencia física de los jugadores, de acuerdo con el artículo 48 apartado 11 LRJ. Solo un ínfimo porcentaje revertiría en la Hacienda estatal, consistente en la recaudación derivada del juego de aquellos jugadores cuya residencia en España no pueda ser determinada (por ser no residentes).

Lo anteriormente desarrollado en relación con la falta, o marginalidad, del impacto económico derivado de la reglamentación de las máquinas de azar por Internet sobre la oferta de máquinas presenciales se entiende base suficiente para afirmar la consiguiente **ausencia de impacto presupuestario negativo sobre las Haciendas autonómicas**, que se derivase de una supuesta merma de ingresos consecuencia del flujo de jugadores desde el canal presencial al online.

Desde este punto de vista, más que de un impacto presupuestario negativo, cabe hablar de un **incremento complementario de ingresos**, indudablemente más modesto en orden de magnitud que el que se deriva de la totalidad de la recaudación tributaria por máquinas de juego con premio y azar presenciales, en atención a la divergencia del peso económico de ambas; pero en todo caso alineado con la intensidad tributaria que, en términos estrictos de impuestos de juego, se viene aplicando a las máquinas presenciales en relación con el GGR⁵⁸.

⁵⁸ En este sentido, la presión fiscal a nivel estatal de las máquinas B y C en relación con el win o GGR, ponderando por el peso económico de cada una de ellas, sería, de acuerdo con la estimación



9.- Cargas administrativas

- De la Orden Ministerial se derivan **nuevas cargas administrativas para aquellos operadores interesados en desarrollar la comercialización** de las máquinas de azar que pasa a permitirse.
- Estas cargas tienen que ver con el inicio de la actividad, entendiéndose que las mismas están **justificadas en atención a los objetivos que la Ley 13/2011, de 27 de mayo** establece como fundamentales para su normativa de desarrollo.

La regulación propuesta supone la **generación de cargas administrativas** como consecuencia del surgimiento de una situación actualmente no contemplada: la posibilidad de comercializar este juego. Es decir, esta carga administrativa **únicamente existirá para aquellas personas jurídicas que a partir de la entrada en vigor de la Orden quieran implementar y desarrollar máquinas de azar a través de canales remotos en los términos establecidos.**

A la hora de prever las cargas administrativas que se constituirán con la aprobación del presente proyecto hay que tener en cuenta las siguientes **consideraciones**:

- De acuerdo con la Ley 13/2011, de 27 de mayo, existen dos **tipos de licencias** que los operadores deberán de solicitar para poder prestar el servicio: de un lado la **licencia general** para la explotación y comercialización de modalidades de juego; y de otro lado, la **licencia singular** para cada uno de los tipos de juego.
- Los interesados en obtener la **licencia general** deberán de condicionar su petición a la realización de una **convocatoria por medio de una Orden Ministerial** que aprueba un pliego de bases a propuesta de la Dirección General de Ordenación del Juego.
- Los operadores que ya cuentan con la **licencia general de otros juegos** deberán de solicitar exclusivamente la **licencia singular para las máquinas de azar.**

de la DGOJ con arreglo a datos públicos de 2012, ligeramente inferior al 22% si realizamos una media aritmética entre la situación de las distintas Comunidades Autónomas, y de cerca de un 28% si a su vez ponderamos en tal media el peso económico de cada Comunidad Autónoma para hallar la media. Este cálculo partiría del GGR correspondiente a máquinas presenciales B y C obtenido en 2012 en cada Comunidad Autónoma, por un lado, y por otro de la imposición fiscal soportada por tipo de máquina en la Comunidad Autónoma, multiplicada por el número de máquinas existentes en 2012.



- Las **cargas administrativas de la licencia general** ya fueron contabilizadas en el momento de aprobar la 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.
- El **coste evaluado de las cargas administrativas** se ha hecho sobre los máximos que deberá de soportar un interesado que ya posea la licencia general de actividad y no tenga que solicitar las dos licencias. En consecuencia, se refiere exclusivamente a la solicitud de una **licencia singular**.
- Los **documentos y trámites a seguir** sobre los que se han valorado las cargas administrativas son los fijados en la Resolución de la Dirección General de Ordenación del Juego de 16 de noviembre de 2011, por la que se establece el procedimiento de solicitud y otorgamiento de licencias singulares.

El siguiente cuadro establece la **valoración de las cargas** de acuerdo con los criterios fijados en la Guía Metodológica de Elaboración de Memorias de Impacto Normativo.

Cuadro nº5. Estimación del coste de las cargas administrativas necesarias para solicitar una licencia singular de máquinas de azar.

CARGA ADMINISTRATIVA	COSTE	UNIDADES	SUBTOTALES
Presentar una solicitud presencialmente	80 €	1	80 €
Presentación convencional de documentos, facturas o requisitos	5 €	15	75 €
Aportación de datos	2 €	7	14 €
Presentación de un informe y memoria	500 €	4	2.000 €
Inscripción convencional en un registro	110 €	1	110 €
TOTAL			2.279 €

Fuente: elaboración propia DGOJ

La creación de nuevas cargas administrativas es una **consecuencia inevitable de la posibilidad de desarrollar esta actividad de juego** que implica la Orden, ya que, hasta el momento actual, la comercialización de esta modalidad de juego en España está prohibida, conforme dispone el apartado 3 del artículo 5 de la LRJ.



En atención a los superiores bienes jurídicos que se pretenden proteger por la mencionada Ley (el orden público, la lucha contra el fraude, la prevención de conductas adictivas, la protección de los derechos de los menores y los derechos de los participantes en los juegos), es necesario diseñar distintos mecanismos administrativos que doten a la Administración de la información suficiente para saber con carácter previo al inicio de la actividad, que la misma no lesionará derechos o intereses de los ciudadanos. Por ello, se crea un **sistema de autorización previa** al que deberán someterse los operadores de juego de esta modalidad.

Del mismo modo, y en atención a la relevancia de los daños que una actividad de estas características podría ocasionar de no prestarse dentro de los parámetros fijados en el orden ministerial, es pertinente establecer un **sistema de renovación de las licencias singulares** concedidas a los operadores con el fin de evitar que las condiciones que se dieron en el momento de la autorización desaparezcan con el paso del tiempo.

En definitiva, **se crean nuevas cargas administrativas, si bien las mismas están justificadas en atención a los objetivos que la Ley 13/2011 establece como fundamentales para su normativa de desarrollo.**

10.- Impacto por razón de género

Este proyecto tiene un **impacto de género nulo**, en la medida en que su contenido no incluye ningún tipo de medida que pueda atentar contra la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.