



MEMORIA SOBRE LA RESOLUCIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN DEL JUEGO, POR LA QUE SE PROHÍBE OFRECER APUESTAS SOBRE EVENTOS QUE SEAN PROTAGONIZADOS EXCLUSIVA O MAYORITARIAMENTE POR MENORES DE EDAD.

Introducción

La Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego (en adelante, LRJ) señala en su Exposición de Motivos como objetivo de cumplimiento ineludible la tutela y protección social de los menores, que tienen completamente prohibido participar en las actividades de juego reguladas por dicha ley.

Esta prohibición ha de ser el fin que guíe las actuaciones, públicas o privadas, que puedan realizarse en el marco de la LRJ, pues la finalidad de esta es excluir del ámbito del juego regulado cualquier aspecto que pueda tener por partícipes a los menores o entrar en contacto con los mismos. Así, y significativamente, la propia LRJ a la hora de describir las prohibiciones objetivas, señala toda actividad relacionada con la organización, explotación y desarrollo de los juegos que constituyan su objeto que, por su naturaleza o por razón del objeto sobre el que versen atenten, entre otros, contra los derechos de la juventud y de la infancia.

En el desarrollo de la oferta regulada de juego en línea que ha tenido lugar en España desde la entrada en vigor de la LRJ, y en lo que respecta en particular a la actividad de apuestas, la Dirección General de Ordenación del Juego ha detectado que algunos operadores de juego con título habilitante estatal están ofreciendo concursos de pronósticos que pueden estar siendo protagonizados exclusiva o mayoritariamente por menores de edad.

Desde la perspectiva normativa citada, y atendiendo al criterio del interés superior del menor (constitucionalmente reconocido y directamente conectado con el objeto de la ley desde un punto de vista holístico), ha considerado este centro directivo que no resulta conveniente que los menores de edad integren los objetos de la apuesta. Y ello por dos razones. En primer lugar, por la pertinencia de establecer una nítida separación entre el ámbito de los menores de edad y el de todo tipo de apuestas de cara a evitar la banalización de los riesgos de la actividad de juegos y apuestas por parte de los menores. Y, en segundo lugar, con la finalidad de garantizar la participación saludable de aquéllos en la práctica de actividades que contribuyen a un adecuado desarrollo de su personalidad, sin incurrir en el riesgo de que concurran en dichas actividades constricciones exógenas derivadas de la aparición de intereses económicos de terceros. En este sentido, esta medida contribuiría a eliminar del entorno de las esferas formativas la posibilidad de que las competiciones sean manipuladas mediante la perversión de aquellas personas cuya madurez aún no se ha completado y, por tanto, son más susceptibles de ser influenciados.



Base jurídica

La presente Resolución tiene como fundamento normativo lo dispuesto en los siguientes preceptos:

- 1- El artículo 1 de la LRJ, que señala de manera singular la protección de los derechos de los menores en los siguientes términos: *“El objeto de esta Ley es la regulación de la actividad de juego, en sus distintas modalidades, que se desarrolle con ámbito estatal con el fin de garantizar la protección del orden público, luchar contra el fraude, prevenir las conductas adictivas, proteger los derechos de los menores y salvaguardar los derechos de los participantes en los juegos, sin perjuicio de lo establecido en los Estatutos de Autonomía”*.
- 2- El artículo 6.3 de la LRJ, que habilitan a la Dirección General de Ordenación del Juego¹ a adoptar medidas dirigidas a los operadores de juego para la efectividad de las prohibiciones subjetivas, y que tiene la siguiente dicción literal: *“Con el fin de garantizar la efectividad de las anteriores prohibiciones subjetivas, la Comisión Nacional del Juego establecerá las medidas que, de acuerdo con la naturaleza del juego y potencial perjuicio para el participante, puedan exigirse a los operadores para la efectividad de las mismas. Asimismo, creará el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego y el Registro de Personas Vinculadas a Operadores de Juego, ambos de ámbito estatal.”*
- 3- El artículo 21 de la LRJ, relativo a las funciones de la Dirección General de Ordenación del Juego, y entre las cuales figuran la de *“4. Dictar instrucciones de carácter general a los operadores de juego”* y *“9. Asegurar que los intereses de los participantes y de los grupos vulnerables sean protegidos, así como el cumplimiento de las leyes, reglamentaciones y principios que los regulan, para defender el orden público y evitar el juego no autorizado”*.
- 4- El artículo 23.1 de la LRJ, que señala que la Dirección General *“podrá dictar aquellas disposiciones que exijan el desarrollo y ejecución de las normas contenidas en esta Ley, en los Reales Decretos aprobados por el Gobierno o en las Órdenes del Ministerio de*

¹ De acuerdo con lo establecido en la disposición adicional décima de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, “la Dirección General de Ordenación del Juego del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas asumirá el objeto, funciones y competencias que la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, atribuye a la extinta Comisión Nacional del Juego.”



Economía y Hacienda, siempre que estas disposiciones le habiliten de modo expreso para ello.”.

- 5- De las habilitaciones contenidas en las Órdenes Ministeriales mediante las que se aprueban las reglamentaciones básicas de las distintas modalidades de apuestas, así:
- a. el artículo 14.1, de la Reglamentación básica de las apuestas deportivas de contrapartida, aprobada mediante Orden EHA/3080/2011, de 8 de noviembre. El citado artículo dispone *“1. Las apuestas deportivas de contrapartida se desarrollarán de conformidad con lo establecido en esta Reglamentación básica, en las disposiciones que en desarrollo de la misma dicte la Dirección General de Ordenación del Juego, en las reglas particulares del juego y en el correspondiente programa de apuestas fijado por el operador.”.*
 - b. El artículo 11.1, de la Reglamentación básica de las apuestas cruzadas, aprobada mediante Orden HAP/1369/2014, de 25 de julio, que dispone lo siguiente: *“1. Las apuestas cruzadas se desarrollarán de conformidad con lo establecido en esta Reglamentación básica, en las disposiciones que en desarrollo de la misma se dicten, en los términos de la correspondiente licencia singular otorgada, en las reglas particulares del juego y en el correspondiente programa fijados por el operador.”*
 - c. El artículo 14.1, de la Reglamentación básica de otras apuestas de contrapartida, aprobada mediante Orden HAP/3079/2011, de 8 de noviembre, que dispone lo siguiente: *“1. Las denominadas «Otras apuestas de contrapartida» se desarrollarán de conformidad con lo establecido en las reglas particulares del juego, en las disposiciones que en desarrollo de la misma dicte la Comisión Nacional de Juego y en el correspondiente programa de apuestas fijado por el operador y que deberá ser notificado a la Comisión Nacional del Juego con una antelación mínima de 10 días a la fecha de inicio de la participación. En este programa deberán figurar los eventos, y las partes o aspectos de ellos, sobre los que se pretende comercializar apuestas. Igualmente, deberán figurar de manera clara aquellos eventos o aspectos de ellos sobre los que se pretende comercializar apuestas en directo.*

La Comisión Nacional del Juego, a la vista del programa, podrá acordar motivadamente la suspensión del mismo o, en su caso, instar al operador a que realice los cambios que sean precisos para asegurar la protección de los participantes y del interés público. En ningún caso podrán realizarse apuestas sobre los siguientes tipos de eventos:



- a) *Eventos que atenten contra la dignidad de las personas, el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, contra los derechos de la juventud y de la infancia o contra cualquier derecho o libertad reconocido constitucionalmente.*
- b) *Eventos cuyo resultado pueda no gozar de la suficiente certeza para que sea posible su acreditación por un tercero imparcial.*
- c) *Eventos en los que no quede acreditada la imposibilidad de que el operador de las apuestas pueda influir en el organizador del evento para la determinación del resultado."*
- d. El artículo 14.1, de la Reglamentación básica de las apuestas deportivas mutuas, aprobada mediante Orden EHA/3081/2011, de 8 de noviembre, que dispone lo siguiente: *"1. Las apuestas deportivas mutuas se desarrollarán de conformidad con lo establecido en esta Reglamentación básica, en las disposiciones que en desarrollo de la misma dicte la Dirección General de Ordenación del Juego, en las reglas particulares del juego y en el correspondiente programa de apuestas fijado por el operador."*
- e. El artículo 14.1, de la Reglamentación básica de las apuestas hípcas de contrapartida, aprobada mediante Orden EHA/3082/2011, de 8 de noviembre, que dispone lo siguiente: *" 1. Las apuestas hípcas de contrapartida se desarrollarán de conformidad con lo establecido en esta Reglamentación básica, en las disposiciones que en desarrollo de la misma dicte la Dirección General de Ordenación del Juego, en las reglas particulares del juego y en el correspondiente programa de apuestas fijado por el operador."*
- f. El artículo 14.1, de la Reglamentación básica de las apuestas hípcas mutuas, aprobada mediante Orden EHA/3083/2011, de 8 de noviembre, que dispone lo siguiente: *"1. Las apuestas hípcas mutuas se desarrollarán de conformidad con lo establecido en esta Reglamentación básica, en las disposiciones que en desarrollo de la misma dicte la Dirección General de Ordenación del Juego, en las reglas particulares del juego y en el correspondiente programa de carreras fijado por el operador."*



Contexto y justificación de la prohibición de apuestas sobre eventos que sean protagonizados exclusiva o mayoritariamente por menores de edad.

Sin perjuicio de que el ámbito de la prohibición establecido en el proyecto de resolución trasciende las apuestas que se puedan ofertar en las competiciones puramente deportivas, ha sido en el marco de las apuestas hípcas y deportivas en el que la Dirección General de Ordenación del Juego realizó a lo largo del año 2018 un estudio sobre competiciones de menores ofrecidas por los operadores de juego online en ese año.

Este estudio proporciona los datos empíricos que acreditan la necesidad de intervención del órgano regulador a la hora de abordar el fenómeno de las apuestas sobre eventos con participación, exclusiva o mayoritaria, de menores.

De acuerdo con los datos obtenidos, hay al menos un 5,45% de competiciones principalmente de menores. El volumen de apuestas en estas competiciones se eleva a un 1,03% de las apuestas totales. En valor absoluto, el mayor **número de competiciones** ofrecidas por los operadores se dan en fútbol (874), voleibol (638) y baloncesto (474); en porcentaje sobre el total de competiciones destacan hockey sobre hierba (17,86%), waterpolo (11,11%) y tenis de mesa (11,11%) y hockey sobre hielo (10,92%).

Por lo tanto, estas cifras ponen de manifiesto el número relativamente elevado de competiciones con menores que son objeto de oferta por los operadores de juego, así como el amplio espectro o carácter transversal de esta oferta, que, si bien en números absolutos se centra en los deportes que resultan a priori más populares para el público español, en términos relativos también tiene una presencia destacada en otras prácticas deportivas minoritarias.

Pues bien, la ya señalada necesidad de evitar la banalización de los riesgos inherentes a la actividad de juegos y apuestas mediante el establecimiento de una nítida separación entre el ámbito de los menores de edad y el de las apuestas, ya sea su naturaleza deportiva o de otro tipo, así como el garantizar la práctica de estas actividades en un contexto no susceptible de verse afectado por intereses económicos de terceros, hace necesaria la prohibición que se implementaría mediante este proyecto de resolución.

Alternativas a la prohibición de ofrecimiento de apuestas

La única alternativa existente sería el mantenimiento de la actual situación normativa, en la que, a pesar del carácter claramente tuitivo de la LRJ respecto del colectivo de los menores, la inexistencia de una prohibición expresa en este supuesto concreto, ha llevado a que algunos



operadores de juego ofrezcan en su catálogo de apuestas concursos de pronósticos sobre eventos susceptibles de ser protagonizados exclusiva o mayoritariamente por menores de edad.

Desde la Dirección General de Ordenación del Juego se considera preferible abordar esta situación a nivel positivo, en pro de la claridad y eficacia en el ejercicio de sus funciones de vigilancia, control, inspección y, en su caso, sanción de las actividades relacionadas con los juegos, garantías últimas de la protección en este caso de un grupo de población tan sensible.

A la luz de esta consideración, se ha abordado la posibilidad puesta en práctica de la prohibición desde una doble perspectiva normativa:

- 1- Modificación de la reglamentación básica de apuestas, lo que requeriría la modificación de las distintas Órdenes Ministeriales mediante las que se aprueban las reglamentaciones básicas de las “apuestas cruzadas”, “otras apuestas de contrapartida”, “apuestas deportivas de contrapartida”, “apuestas deportivas mutuas”, “apuestas hípcas de contrapartida” y “apuestas hípcas mutuas”.
- 2- Introducción de la prohibición mediante resolución dirigida a los operadores de juego y atendiendo a las habilitaciones conferidas por la LRJ a este centro directivo.

La necesidad de dar una respuesta lo más ágil posible para atajar este fenómeno hace aconsejable la utilización del segundo de los instrumentos normativos mencionados.

Contenido de la Resolución

La Resolución se estructura en los siguientes tres apartados:

Primero. Los operadores de juego con licencia singular en alguna de las apuestas reguladas no podrán ofrecer en su programa de eventos aquellos que sean protagonizados exclusiva o mayoritariamente por menores de edad.

Segundo. A los efectos previstos en el apartado primero, se entiende que son protagonizados mayoritariamente por menores de edad todos los eventos que se desarrollen en el marco de una competición deportiva o de otro tipo que, de forma generalizada, sólo permita que participen personas con edades de 18 años o menos.

Tercero. La presente Resolución producirá efectos a partir del día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».



El primero de los apartados se concibe a modo de regla general que abarca las apuestas cualquiera que sea su modalidad, es decir, tanto las apuestas deportivas² *stricto sensu*, como las apuestas hípcas³ y otras apuestas⁴. Mediante esta prohibición, cualquier evento participado solo por menores o en los que su presencia sea mayoritaria no podrá constituir el fundamento de una apuesta.

El segundo apartado sería una regla interpretativa de la prohibición general aplicable. Con esta regla se pretende precisar el alcance de la prohibición en algunos supuestos de competiciones en donde se permite la participación simultáneamente de personas mayores y menores edad. En estos supuestos, atendiendo a la finalidad tuitiva de la disposición, se ha estimado conveniente determinar que cuando la competición prevea la participación de menores de edad y personas que tengan 18 años, se incluya también en el ámbito de la prohibición.

Descripción de la tramitación

El proyecto se ha sometido a los siguientes trámites:

- A información pública desde el 06/06/2019 hasta el 24/06/2019
- Informe de la Abogacía del Estado de la Secretaría de Estado de Hacienda, que ha informado favorablemente el proyecto.

Durante el trámite de información pública se han recibido las siguientes alegaciones:

PADDY POWER BETFAIR (recibida el 24/06/2019): en el que manifiesta el total apoyo a la adopción de medidas que tengan por objeto la prevención de la participación de menores en actividades de juego. El operador señala los procedimientos que adoptará para el cumplimiento de la prohibición e, igualmente, señala las dificultades técnicas que su puesta en práctica implicará. En este sentido propone la previsión de un período de implementación.

- o Valoración DGOJ: En todo caso, las dificultades técnicas a la hora de poner en marcha este proyecto no pueden suponer que la finalidad del mismo, esto es, la

² El párrafo c) del artículo 3 LRJ define la apuesta deportiva en los siguientes términos: 1. *Apuesta deportiva: es el concurso de pronósticos sobre el resultado de uno o varios eventos deportivos, incluidos en los programas previamente establecidos por la entidad organizadora, o sobre hechos o actividades deportivas que formen parte o se desarrollen en el marco de tales eventos o competiciones por el operador de juego.*

³ El párrafo c) del artículo 3 LRJ define la apuesta hípica en los siguientes términos: 2. *Apuesta hípica: es el concurso de pronósticos sobre el resultado de una o varias carreras de caballos incluidas en los programas previamente establecidos por la entidad organizadora.*

⁴ El párrafo c) del artículo 3 LRJ define otras apuestas en los siguientes términos: 3. *Otras apuestas: es el concurso de pronósticos sobre el resultado de uno o varios eventos distintos de los anteriores incluidos en los programas previamente establecidos por el operador de juego.*



prohibición del ofrecimiento de apuestas en competiciones donde participen exclusiva o mayoritariamente menores de edad, acabe siendo menoscabada.

ASENSI ABOGADOS S.L.P. (recibida el 24/06/2019): Se presenta una versión alternativa del apartado segundo con base en las siguientes alegaciones:

- Se considera necesario que se incluya en el apartado segundo una referencia expresa a la modalidad de apuestas “otras apuestas de contrapartida”, de tal forma que se incluyan en el marco de la regla interpretativa contenido en este artículo las competiciones de “e-sports”, ya que son análogas a la modalidad de apuestas deportivas e hípcas.
 - o Valoración DGOJ: Se acepta y se modifica la redacción para incluir a cualquier tipo de competición.
- Se considera necesario que se incluya una aclaración del concepto “*exclusivamente*” referido en el apartado segundo.
 - o Valoración: No se acepta. La referencia a que está prohibido el ofrecimiento de apuestas en eventos protagonizados “*exclusivamente*” por menores de edad es suficientemente clara (al incluir el concepto de “menor de edad” a todas aquellas personas que tengan una edad inferior a los 18 años) y no necesita su reproducción en el dispositivo segundo, que opera a modo de regla interpretativa para el concepto “mayoritariamente”.
- Tele Apostuak Promotora de Juegos y Apuestas S.A. (recibida el 24/06/2019): en sus alegaciones cuestiona la redacción dada al dispositivo segundo al considerar que se trata de un concepto jurídico indeterminado que traslada al operador la necesidad de interpretar el alcance de la prohibición establecida.
 - o Valoración: No se acepta. La dicción del dispositivo segundo no es un concepto jurídico indeterminado sino una regla que permite una interpretación clara en virtud de la cual competiciones como las descritas en las alegaciones de la interesada – competiciones de fútbol de la categoría sub 19 en la que hay participantes con 19 y 18 años – quedarían excluidas de esa regla interpretativa, siendo así que habría que subsumir esta clase de competiciones en el dispositivo primero. En todo caso, se ha revisado la redacción del inciso final del precepto, a efectos de clarificación.

JDIGITAL (recibida el 24/06/2019): solicita que por razones de índole técnica se permita un período de implementación de la prohibición (hasta finales de 2019) durante el cual puedan figurar en la web de las operadoras eventos con las características prohibidas que ya figuraran en sus catálogos y sin la posibilidad desde la publicación de la resolución de la incorporación de nuevos eventos con estas características.

- o Valoración: Véase la respuesta a los comentarios de Paddy Power Betfair.



GIG (recibida 1/07/2019): formula varias preguntas relacionadas con cómo debe interpretarse la aplicación de la prohibición prevista en el dispositivo primero de esta resolución.

- Valoración: en puridad, las aportaciones de GIG, recibidas en todo caso fuera del plazo previsto para la información pública, son dudas sobre la interpretación de esta resolución que deberán solventarse por los distintos operadores teniendo en cuenta la finalidad de esta resolución.

Impacto presupuestario

Se estima que del presente proyecto no se derivan efectos que impliquen un aumento del gasto público o una disminución de ingresos públicos ni financieros ni no financieros.

Carece por tanto de impacto sobre los Presupuestos Generales del Estado y no implica tampoco ningún impacto en los presupuestos de las Comunidades Autónomas ni de las Entidades Locales.

En cuanto a la valoración del impacto de género, no existiendo desigualdades de partida en relación a la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, en relación a esta materia, no se prevé ninguna modificación de esta situación con este proyecto, por lo que el impacto es nulo.

Por último, en cuanto al impacto en la infancia y la adolescencia, atendiendo a que este es el grupo al que se destina la medida protectora en que consiste la prohibición, este se considera positivo por las razones ya expuestas, que justifican la intervención.

Cargas administrativas

Se consideran cargas administrativas aquellas actividades de naturaleza administrativa que deben llevar a cabo las empresas y ciudadanos para cumplir con las obligaciones derivadas de la normativa. En el caso de las empresas, las cargas administrativas son los costes que aquéllas deben soportar para cumplir las obligaciones de facilitar, conservar o generar información sobre sus actividades o su producción, para su puesta a disposición y aprobación, en su caso, por parte de autoridades públicas o terceros.

Desde este punto de vista sin perjuicio de los costes para los operadores que se puedan derivar de la misma en órdenes distintos, la regulación provista no supone el surgimiento de ninguna carga administrativa.