



**IPN/CNMC/032/17 PROYECTO DE
RESOLUCIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL
DE ORDENACIÓN DEL JUEGO POR LA QUE
SE AUTORIZA LA MODALIDAD DE
LIQUIDEZ INTERNACIONAL SOBRE LA
ACTIVIDAD DEL JUEGO DE PÓQUER
ONLINE**

7 de noviembre de 2017

Índice

I.	OBJETO	3
II.	ANTECEDENTES	4
III.	CONTENIDO	6
IV.	VALORACIÓN	7
	IV.1 Consideraciones generales	7
	IV.2 Afectación del levantamiento de la liquidez internacional a los objetivos protegidos	8
	IV.3 Efectos que el levantamiento de la prohibición podría conllevar sobre el mercado	9
V.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	11

ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME ([IPN/CNMC/032/17](#)) RELATIVO AL PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN DEL JUEGO POR LA QUE SE AUTORIZA LA MODALIDAD DE LIQUIDEZ INTERNACIONAL SOBRE LA ACTIVIDAD DEL JUEGO DE POQUER ONLINE

SALA DE COMPETENCIA

PRESIDENTE

D. José María Marín Quemada

CONSEJEROS

D^a. María Ortiz Aguilar
D. Josep María Guinart Solà
D^a. Clotilde de la Higuera González
D^a. María Pilar Canedo Arrillaga

SECRETARIO

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Barcelona, a 7 de noviembre de 2017

Vista la solicitud de informe de la **Dirección General de Ordenación del Juego** (DGOJ, en lo sucesivo) del Ministerio de Hacienda y Función Pública en relación con el Proyecto de Resolución por la que se autoriza la modalidad de liquidez internacional sobre la actividad del juego de póquer online (en adelante, PR), que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 13 de septiembre de 2017, la **SALA DE COMPETENCIA** acuerda lo siguiente:

I. OBJETO

El informe analiza las implicaciones del proyecto desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados y la regulación económica eficiente. Este informe se aprueba en ejercicio de las competencias consultivas de la CNMC en el proceso de elaboración de normas que afecten a su ámbito de competencias en los sectores sometidos a su supervisión, en aplicación del artículo 5.2.a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

II. ANTECEDENTES

El Proyecto tiene por objeto introducir la liquidez internacional en el juego online de póquer en España, a raíz de un Acuerdo firmado por las autoridades de juego de Francia, Italia, Portugal y España el 6 de julio de 2017.

El PR define la liquidez internacional como “*aquel [entorno] en el que las cantidades económicas que se dedican a la participación en el juego provienen de jugadores con registro de usuario español y de jugadores sin registro de usuario español*”. En otras palabras, se trata de introducir la posibilidad de que en el juego del póquer online los usuarios españoles puedan jugar con otros usuarios situados en otros países. En este caso, los usuarios de los países firmantes del Acuerdo mencionado.

La apertura a entornos de liquidez internacional es una posibilidad que preveía la Disposición Adicional 3ª del 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. En efecto se admitía su autorización en determinados juegos con Estados del Espacio Económico Europeo.

Para comprender el alcance de esta disposición adicional, hay que remontarse a la aprobación de la [Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego](#), con la que se buscaba regular la actividad del juego en el 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, fundamentalmente en el juego desarrollado a través de canales telemáticos. En dicha ley, se establecían limitaciones, en nombre de la salvaguarda de los principios mencionados, a la liquidez internacional en el juego.

No obstante, por vía reglamentaria¹ se admitió que, previo acuerdo de las autoridades españolas con las competentes de otros Estados del Espacio Económico Europeo, la *Comisión Nacional del Juego* pudiera autorizar el desarrollo de juegos con liquidez internacional. Esta Resolución es, por tanto, una plasmación directa de dicha disposición adicional, acercando a nuestro país

¹ [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](#). En la Disposición Adicional Tercera se recoge lo siguiente: “*Disposición adicional tercera. Liquidez internacional. 1. La liquidez de los juegos desarrollados en España estará limitada a la que resulte de la participación de los usuarios con registro de usuario español. 2. No obstante lo anterior, la Comisión Nacional del Juego podrá autorizar el desarrollo de juegos con liquidez distinta a la propia de la participación de los usuarios con registro de usuario español previo acuerdo de las autoridades españolas con las autoridades competentes en materia de juego de otros Estados integrantes del Espacio Económico Europeo o cuando concurran circunstancias excepcionales, debidamente justificadas, que aconsejen su autorización.*”

a los regímenes de países europeos como Reino Unido, que sí la contienen para todos los juegos (no sólo para el póquer) y sin límite de países.

De la información facilitada por la propia DGOJ, destaca que la evolución del mercado –regulado- del juego de póquer online desde 2011 es negativa². Siendo que a partir de 2011 se reguló un mercado donde antes algunas de las prácticas estaban penalizadas, las inversiones de los operadores deberían haber comportado un efecto neto de generación de mercado y un incremento de la competitividad, no habiendo sucedido así en la práctica, máxime en un mercado que opera por Internet³ y se muestra especialmente dinámico en países de nuestro entorno.

En ese sentido, la propia memoria del Proyecto señala que la restricción de liquidez internacional supone una limitación de juegos como el póquer, con efectos negativos sobre el mercado en cuestión. Termina recapitulando la DGOJ que la valoración del uso de acuerdos como el del pasado 6 de julio (para mercados multilaterales), y en general la apertura a un sistema de liquidez internacional, ha de ser positiva.

El Acuerdo de julio de 2017 va a permitir que exista liquidez internacional para los juegos desarrollados entre jugadores situados en España, Italia, Francia y Portugal, esto es, la apertura a la restricción de liquidez internacional no es general sino enfocada a esos cuatro países. Se trata de un primer paso que podrá desembocar en una apertura mayor ulterior, a otros países del EEE, como así pone de manifiesto la propia DGOJ.

Para ello, debe acometerse una reforma técnica que asegure la supervisión de esas partidas (trazabilidad y seguridad en sus diversos aspectos) y se efectúe un tratamiento correcto de los datos de carácter personal de los usuarios. Esto es fundamentalmente lo que aborda el PR.

Por último, debe recordarse que no es la primera vez que esta autoridad informa normas relativas al juego en nuestro país. Destacaremos algunos de ellos: el informe realizado al anteproyecto de la citada Ley 13/2011, de 27 de mayo, a través del [IPN 48/10](#)⁴. Allí se ponía énfasis particularmente en la cuestión del otorgamiento de licencias para operar así como de los plazos y prórrogas de las

² La CNC ya ponía de manifiesto datos del mercado en su informe de 2010: “La importancia económica de este sector en el ámbito español queda manifiesta en el Informe anual del juego en España, de acuerdo con el cual la cantidad jugada en 2009 ascendió a 30.110,57 millones de euros, representando un gasto de 644,13€ por habitante”. Existe un informe anual del juego [consultable](#) (2016), que presenta esta y otras magnitudes.

³ La DGOJ realiza además un estudio de perfil anual del jugador online, que puede consultarse [aquí](#).

⁴ Ya en ese momento la CNC era consciente de las dificultades que entrañaba regular la materia, por los bienes jurídicos en juego: (pág.1) “La regulación del sector del juego que lleva a cabo el APL supone un complejo ejercicio de acomodación de los distintos intereses generales que motivan la necesidad de intervención pública en el sector, como la protección de la salud pública, la lucha contra el fraude fiscal y la prevención de actividades delictivas. Esta es una preocupación que el proponente de la norma ha tenido muy en cuenta en la redacción del texto”.

mismas. El segundo, el [IPN 62/11](#), sobre el desarrollo reglamentario que se realizó justo después de la aprobación de la Ley 13/2011, de 27 de mayo.

A modo de resumen, puede citarse un párrafo del ya mencionado IPN 48/10 que identifica la posición de esta autoridad: “[...] una regulación verdaderamente favorecedora de la competencia en este sector debe proveer, una vez protegidos los intereses generales pertinentes, los mecanismos adecuados para que la liberalización del sector sea efectiva. A tal efecto, el informe centra su atención en las implicaciones sobre las condiciones de acceso al mercado, y sobre la posición en que quedan los operadores tradicionales [...], teniendo en cuenta el diferente tratamiento contemplado en esta normativa para las diversas modalidades y categorías de juegos consideradas”.

III. CONTENIDO

Este PR tiene como cometido desarrollar el Acuerdo de 6 de julio de 2017 suscrito por las autoridades de España, Francia, Italia y Portugal, que permite autorizar de forma expresa la liquidez compartida con las jurisdicciones de estos países, en un contexto de apertura internacional al ámbito del póquer (lo que permitirá, además, hacerlo extensivo a otras modalidades de juego en el futuro), esto es, abrir la posibilidad de que los jugadores españoles jueguen también con jugadores localizados en aquellos países.

Se pretende pues adaptar el sistema a esta nueva modalidad de juego en el contexto internacional, desde un punto de vista fundamentalmente técnico, para asegurar la identidad de los jugadores, la trazabilidad de las partidas así como la protección de datos de aquellos.

Como se señala en la Memoria que acompaña a la Resolución, ésta se estructura en dos partes:

- Por un lado, se autoriza a los operadores que soliciten una licencia singular habilitante para desarrollar y explotar el juego de póquer online y también se autoriza a aquéllos que ya cuenten con dicha licencia para que puedan ofertar este juego en un entorno de liquidez internacional, cambiando la configuración actual en la que no se admite dicha liquidez internacional.
- Por otro lado, esta Resolución también modifica dos Resoluciones de la Dirección General de Ordenación del Juego para adaptar técnicamente el sistema a la introducción de la liquidez internacional. En primer lugar, la de 6 de octubre de 2014, por la que se desarrollan las especificaciones técnicas de juego, trazabilidad y seguridad que deben cumplir los sistemas técnicos de juego de carácter no reservado objeto de licencias otorgadas al amparo de la Ley 13/2011, de 27 de mayo. En segundo lugar, otra Resolución de la misma fecha por la que se aprueba el modelo

de datos del sistema de monitorización de información correspondiente a los registros de operaciones del juego.

De este modo, el diseño técnico que deriva de la modificación de las dos resoluciones mencionadas sirve no sólo para desarrollar técnicamente el juego de póquer online en un entorno de liquidez compartida, sino también para acomodar, en un futuro, la posibilidad de comercializar otros juegos en régimen de liquidez internacional, bajo un modelo tanto compartido como plenamente abierto.

El nuevo modelo diseñado por la Resolución tiene repercusiones en el tratamiento de los datos de carácter personal, por cuanto se deben incorporar al sistema datos de jugadores no establecidos en España en el sistema. La conservación de esos datos, entre otros aspectos, será útil para la DGOJ, que tendrá acceso a ellos, y es indispensable para garantizar el control y grado de inspección suficientes de aquellas operaciones en las que intervienen jugadores de distintas jurisdicciones, coadyuvando a la lucha contra el fraude y en la prevención del blanqueo de capitales.

En sentido inverso, la Dirección General de Ordenación del Juego podrá trasladar datos de carácter personal de jugadores con registro de usuario español a las autoridades reguladoras de juego online de Francia, Italia y Portugal, Estados que se encuentran con un nivel de protección de datos de carácter personal equiparable al español⁵. Esta transferencia internacional de datos deberá ajustarse en cualquier caso a la normativa en materia de datos de carácter personal.

IV. VALORACIÓN

IV.1 Consideraciones generales

Es doctrina reiterada de la CNMC considerar que las Administraciones públicas deben impulsar marcos regulatorios que favorezcan la competencia y la eficiencia en los mercados, evitando que determinadas disposiciones puedan introducir distorsiones injustificadas que alteren el juego competitivo en perjuicio de los consumidores. En línea con los principios inspiradores de la normativa de la Unión Europea y nacional aplicables⁶, cuando se establezcan limitaciones al

⁵ Apartado Primero de la Orden de 2 de febrero de 1995 por la que se aprueba la primera relación de países con protección de datos de carácter personal equiparable a la española, a efectos de transferencia internacional de datos.

⁶ En especial los arts. 4 y 9 de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los Servicios en el Mercado Interior (no aplicable al juego), el art. 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las

desarrollo de una actividad deberá motivarse su necesidad para la protección del interés público perseguido así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen (principios de necesidad y proporcionalidad). Además, en base a un proceso de evaluación permanente, las Administraciones deben cuestionar si las restricciones que pudieran estar justificadas en su momento por razones de interés público⁷ ya hoy día no lo están, adaptando el marco regulatorio en consecuencia. Todo ello teniendo en cuenta que el juego está excluido de la [Directiva 2006/123/CE de servicios](#), (Considerando 25 y artículo 2.2. h).

Como es bien sabido, el juego tiene implicaciones desde el punto de vista de la protección de la salud pública y de la lucha contra el fraude fiscal. Por eso, tradicionalmente, la regulación en este ámbito ha presentado un alto grado de intervención mediante la imposición de restricciones. Por otro lado, hay que tener en cuenta la irrupción de los nuevos servicios de comunicaciones electrónicas y la utilización de los servicios de juego interactivos a través de Internet, que han cambiado de forma sustancial la concepción tradicional del juego, por un lado, y del tratamiento e interacciones generadas por los usuarios, por otro.

Las posibilidades de prestación deslocalizada e incluso transfronteriza que se abren con los nuevos medios facilitan el surgimiento de nuevas oportunidades de negocio, así como de nuevos riesgos desde el punto de vista del control de la actividad, que reclaman, de nuevo, una urdimbre legal sólida que dé respuesta a todas las problemáticas presentadas, sin generar lagunas.

En base a lo anterior, desde el punto de vista de la competencia y la regulación económica eficiente, habría que valorar la medida propuesta en este PR de la siguiente forma:

En primer lugar, valorar si la interdicción de la liquidez internacional es realmente proporcionada y coadyuva efectivamente a prevenir los bienes jurídicos protegidos: salud pública y lucha contra el fraude fiscal. En segundo lugar, evaluar los efectos que una mayor apertura pudiera conllevar sobre el mercado, especialmente en nuestro país, realizándose además una aproximación al objeto de la medida planteada desde un enfoque más global.

IV.2 Afectación del levantamiento de la liquidez internacional a los objetivos protegidos

Dado que la prohibición existente de liquidez internacional se fundamentaba en los objetivos generales de interés público que la regulación del juego tradicionalmente ha perseguido (lucha contra el fraude, salud pública), se valora positivamente que se hayan justificado en la memoria las medidas de protección

Administraciones Públicas y el art. 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado..

⁷ De conformidad con la jurisprudencia del TJUE, la protección del consumidor, el mantenimiento del orden público y la salud pública y la prevención del fraude son razones imperiosas de interés general.

y seguridad adoptadas en relación con el fraude fiscal. En este sentido, es buena prueba de ello el que se haya elegido sólo un juego (póquer) y sólo ciertos países con un nivel de regulación en cuanto a tratamiento de datos personales y persecución del fraude fiscal equiparables a los de nuestro país.

Se recomendaría no obstante que se ofreciera información al respecto de en qué medida el levantamiento de la prohibición pudiera tener algún efecto negativo sobre la ludopatía, objetivo este (salud pública) que igualmente debe tenerse en consideración para plantearse la puesta en marcha de la medida. Todo ello sin perjuicio de que estas circunstancias deban ser evaluadas de forma periódica por el órgano regulador de forma que se puedan realizar los ajustes pertinentes si fueran necesarios.

IV.3 Efectos que el levantamiento de la prohibición podría conllevar sobre el mercado

Señala la memoria del PR que cuando se prohibió la liquidez internacional, tras la publicación de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, lo que se pretendía era desarrollar un mercado en el nuevo entorno regulado de una manera controlada. Según la DGOJ, la caída en el segmento del póquer (acompaña variadas gráficas que ilustran dicho descenso) se debe precisamente a la restricción de la liquidez introducida en 2011. Así, ello tiene una clara repercusión sobre los jugadores ya que se pierden oportunidades de alcanzar mejores productos con mayores cuotas de participación o mayor variedad. Además se reduce la presión competitiva al haber menos operadores, con la baja de incentivos al juego de modo general.

Como pone de relieve la memoria que acompaña al proyecto, la prohibición de la liquidez internacional en el sector del póquer online (y en realidad de cualquier modalidad del juego en línea) ha conllevado los siguientes efectos:

- Se reduce el tamaño del mercado: disminuye la oferta y la variedad de juegos y en consecuencia el tamaño del mercado, haciendo que el juego sea menos atractivo porque hay menos potenciales adversarios, disminuyendo al tiempo la variedad de productos, la disponibilidad de apuestas y su volumen o cuantía. La contracción del mercado no es atractiva para nuevos entrantes y sobre todo puede generar la salida de operadores existentes en el mercado por falta de estímulo.
- Se da una escasa rentabilidad de las empresas: sobre todo de las pequeñas, que no son capaces de alcanzar un volumen de usuarios suficiente para conseguir una rentabilidad ajustada, dadas las altas inversiones en publicidad y promoción necesarias⁸.

⁸ Las pequeñas empresas muchas veces no son capaces de afrontar estos gastos para conseguir un efecto de red, lo que conlleva su salida del mercado y extinción. Un dato señaladamente notable es el que pone de manifiesto la propia DGOJ: en 2014 había 27 operadores con licencia

- Se produce un descenso de la recaudación fiscal por la menor participación y la menor cuantía de cada juego.
- Todo ello puede conllevar una proliferación de la oferta ilegal, con operadores no sujetos al pago del Impuesto sobre la Actividad del Juego.

Sin perjuicio de compartir completamente este diagnóstico, por lo que la valoración de la medida no puede sino ser positiva, se considera procedente adicionalmente reforzar el análisis de la cuestión desde otra perspectiva, siendo conscientes de que es un debate que excede el planteado por esta PR. Esta aproximación no es otra que la de proponer medidas que armonicen a nivel europeo un sector de actividad económico tan pujante como éste.

No existe una regulación a nivel europeo del juego y del juego online por lo que coexisten diversidad de regulaciones y, lo que es peor, de mercados. Algunos países como España o Italia han prohibido la liquidez, mientras que en otros como Reino Unido, Dinamarca, República Checa, Finlandia o Malta está plenamente autorizada.

En lo que se refiere a los países firmantes del Acuerdo multilateral de julio de 2017, Italia es el país que tiene un régimen más similar al español, con una liquidez internacional totalmente restringida desde el año 2012. Por lo que respecta a Portugal, desde el año 2015 este país tiene totalmente abierto el entorno a la liquidez internacional. Por su parte, Francia, con un régimen liberalizado del juego desde 2010, también se asemeja a Italia y España.

En consecuencia, siendo además un mercado online todavía tiene más sentido que esta armonización pueda darse a nivel global. El Acuerdo, en cualquier caso, es una iniciativa en la buena dirección si lo que se persigue a futuro es aproximar mercados y regímenes jurídicos. Pero parecería en cualquier caso más razonable que este posicionamiento derivara de una iniciativa de armonización a nivel de la UE más que de acuerdos de cooperación entre algunos Estados miembros.

Es más, si bien se ha abierto la vía a globalizar la demanda a través de la introducción de la liquidez internacional para varios países, sería también factible a medio plazo plantear una apertura de la oferta, regulando la posibilidad de operar como empresa en dicho mercado⁹ a nivel europeo.

singular de póquer, mientras que en junio de 2017 sólo existían 4 plataformas activas que ofrecieran el juego del póquer.

⁹ Para ese caso, estaría vigente todo lo que el IPN 48/10 recomendó sobre el régimen de autorizaciones y licencias, a fin de que sea tenido en cuenta para el acceso de nuevos operadores, asegurando la competencia, dado que, más allá de la liquidez internacional, el marco legal sigue siendo el mismo.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Analizado el PR se realizan las siguientes consideraciones:

- Siendo el juego una actividad muy regulada por las implicaciones sobre el interés general (riesgos sobre la salud, fraude fiscal), debe valorarse que las restricciones (y la prohibición de la liquidez lo es) sean necesarias y estrictamente proporcionadas a los objetivos perseguidos.
- Para ello, parece procedente que si se levanta dicha restricción, se aporte fundamentación acerca tanto de los efectos de la medida sobre los bienes jurídicos protegidos (salud pública y lucha contra el fraude fiscal) y sobre los efectos sobre el mercado.
- Se recomendaría un reforzamiento de los fundamentos del levantamiento de la prohibición respecto al primer bien jurídico (salud pública), si bien han quedado probados los efectos favorables de la medida sobre el mercado del juego de póquer online, por lo que en general debe valorarse positivamente.
- Se recomendaría igualmente que, sin perjuicio de que sea una materia que excede el objeto de este PR, se pudieran instrumentar mecanismos dentro de la UE para conseguir una mayor armonización de la regulación del mercado tanto desde la oferta como de la demanda.

