

# ACUERDO DE NO INCOACIÓN Y ARCHIVO DE LAS ACTUACIONES

## VENTA ONLINE LOTERIA

**S/0016/25**

### **CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA**

#### **Presidenta**

D<sup>a</sup>. Cani Fernández Vicién

#### **Consejeros**

D<sup>a</sup>. Pilar Sánchez Núñez

D. Rafael Iturriaga Nieva

D. Pere Soler Campins

D<sup>a</sup> María Vidales Picazo

#### **Secretario del Consejo**

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 10 de septiembre de 2025

La Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (**CNMC**), con la composición expresada, ha dictado el siguiente acuerdo en el procedimiento de referencia tramitado por la Dirección de Competencia por presuntas prácticas anticompetitivas contrarias a la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (**LDC**).

## INDICE DE CONTENIDO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. ANTECEDENTES.....</b>   | <b>3</b>  |
| <b>2. LAS PARTES .....</b>  | <b>3</b>  |
| 2.1. Denunciante: PLATAFORMA JUEGO LIMPIO ADMINISTRACIONES DE LOTERÍAS (JUEGO LIMPIO).....    | 3         |
| 2.2. Denunciada: SOCIEDAD ESTATAL DE LOTERÍAS Y APUESTAS DEL ESTADO S.M.E., S.A. (SELAE)..... | 4         |
| <b>3. SECTOR EN EL QUE SE PRODUCEN LAS PRÁCTICAS DENUNCIADAS .....</b>                        | <b>4</b>  |
| 3.1. Marco normativo.....   | 4         |
| 3.2. Comercialización de los productos afectados por las prácticas denunciadas .....          | 7         |
| <b>4. HECHOS DENUNCIADOS .....</b>  | <b>8</b>  |
| 4.1. Restricción de ventas por internet.....  | 8         |
| 4.2. Discriminación entre puntos de venta.....  | 9         |
| <b>5. FUNDAMENTOS DE DERECHO .....</b>  | <b>10</b> |
| 5.1. Competencia para Resolver.....   | 10        |
| 5.2. Propuesta del órgano instructor .....  | 10        |
| 5.3. Valoración de la Sala de Competencia .....   | 10        |
| 5.3.1. Principios.....  | 10        |
| 5.3.2. Aplicación al caso concreto.....   | 11        |
| 5.3.2.1. Restricción de ventas por internet .....   | 11        |
| 5.3.2.2. Discriminación entre puntos de venta.....  | 15        |
| <b>6. ACUERDA.....</b>  | <b>17</b> |

## 1. ANTECEDENTES

- (1) El 24 de febrero de 2022, **tuvo entrada en la CNMC un escrito de denuncia** presentado por la PLATAFORMA JUEGO LIMPIO ADMINISTRACIONES DE LOTERÍAS (**JUEGO LIMPIO** o la **Denunciante**) contra la SOCIEDAD ESTATAL DE LOTERÍAS Y APUESTAS DEL ESTADO S.M.E., S.A. (**SELAE** o la **Denunciada**), por la realización de presuntas prácticas anticompetitivas contrarias a los artículos 1 de la LDC y al artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (**TFUE**) consistentes en la **restricción de ventas por internet y discriminación entre puntos de venta** (la **Denuncia**).
- (2) El 11 de abril de 2022, se enviaron sendos **requerimientos de información** a JUEGO LIMPIO<sup>1</sup> y a SELAE<sup>2</sup> que fueron contestados el 21<sup>3</sup> y 29<sup>4</sup> de abril, respectivamente.
- (3) El 4 de julio de 2024, a la vista de la información recibida, se envió nuevo **requerimiento de información**<sup>5</sup> a JUEGO LIMPIO para que aportase documentación o sustentase de algún otro modo las alegaciones de su Denuncia. La contestación de la Denunciante se recibió el 19 de julio de 2024<sup>6</sup>.
- (4) El 14 de julio de 2025, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 27 del Reglamento de Defensa de la Competencia, aprobado por Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero (**RDC**), la Dirección de Competencia remitió al Consejo una **propuesta de no incoación de procedimiento sancionador y de archivo de las actuaciones**, al considerar que en los hechos denunciados no se apreciaban indicios de infracción de la LDC.
- (5) La Sala de Competencia del Consejo de la CNMC ha deliberado y fallado el asunto en su reunión de 10 de septiembre de 2025.

## 2. LAS PARTES

### 2.1. Denunciante: **PLATAFORMA JUEGO LIMPIO ADMINISTRACIONES DE LOTERÍAS (JUEGO LIMPIO)**

- (6) PLATAFORMA JUEGO LIMPIO ADMINISTRACIONES DE LOTERÍAS (**JUEGO LIMPIO**) es una asociación de ámbito nacional que agrupa a más de 300

---

<sup>1</sup> Folios 104 a 105.

<sup>2</sup> Folios 109 a 111.

<sup>3</sup> Folios 118 a 121.

<sup>4</sup> Folios 125 a 228.

<sup>5</sup> Folios 229 a 230.

<sup>6</sup> Folios 235 a 245.

Administraciones de Loterías, también denominadas “puntos de venta integrales”. Su objeto social es la representación y defensa de los intereses de sus asociados ante las Administraciones Públicas y tribunales competentes.

## 2.2. Denunciada: SOCIEDAD ESTATAL DE LOTERÍAS Y APUESTAS DEL ESTADO S.M.E., S.A. (SELAE)

- (7) SELAE tiene su origen en el Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado, creado en 1984 mediante la integración y unificación de las instituciones que, hasta ese momento, venían gestionando los juegos de titularidad estatal. En el año 2000 se transformó en la Entidad Pública Empresarial Loterías y Apuestas del Estado y, en diciembre de 2010, mediante el Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre de 2010, que reordena la actividad de la entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado (LAE), se crea la actual SELAE.
- (8) SELAE es una sociedad mercantil estatal, con forma jurídica privada, adscrita al Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección General del Patrimonio del Estado, el cual es titular del 100% de sus acciones<sup>7</sup>.
- (9) Las funciones de SELAE son, entre otras “*La gestión, explotación y comercialización de las loterías y juegos de ámbito nacional en sus distintas modalidades, y en todo caso siempre que afecten a un territorio superior al de una Comunidad Autónoma*”<sup>8</sup>.

## 3. SECTOR EN EL QUE SE PRODUCEN LAS PRÁCTICAS DENUNCIADAS

### 3.1. Marco normativo

- (10) La Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego (en adelante, **Ley del Juego**) incluye en su ámbito de aplicación “*las actividades de juego de loterías*”. Tras su aprobación, existen en España **dos tipos de operadores legales de juego que son los únicos habilitados para comercializar juego con ámbito estatal: (i) los operadores designados por Ley para comercializar loterías, y (ii) los operadores que comercializan el resto de los juegos**, bajo licencias

<sup>7</sup> De acuerdo con el artículo 14.1 del Real Decreto-ley 13/2010, el capital social de la entidad está compuesto por “*la rama de actividad relacionada con los juegos de ámbito estatal incluyendo todos los activos y pasivos, bienes y derechos, así como los títulos habilitantes que hasta la fecha eran de titularidad de la entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado*”.

<sup>8</sup> <https://www.selae.es/es/web-corporativa/quienes-somos/la-empresa/regimen-juridico-y-funciones>

generales y singulares de juego otorgadas por la Dirección General de Ordenación de Juego. El operador es el responsable último de la comercialización de sus juegos.

- (11) El artículo 4 de la Ley del Juego, en su apartado 1, **reserva la comercialización de loterías a los operadores designados por la Ley**. En su apartado 3 se indica que *“En la explotación y comercialización de las loterías, los operadores autorizados cooperarán con el Estado en la erradicación de los juegos ilegales, en la persecución del fraude y la criminalidad y en la evitación de los efectos perniciosos de los juegos”*.
- (12) La disposición adicional primera de la citada Ley del Juego indica que **los operadores designados para la comercialización de loterías son SELAE y la ONCE**. En su apartado cuatro señala que **los juegos gestionados por SELAE y la ONCE se comercializarán directamente o a través de cualquier establecimiento de su red comercial externa**.
- (13) **La red comercial externa de SELAE está formada por los “puntos de venta integrales”** (también conocidos como **“Administraciones de Loterías”**) y los **“puntos de venta mixtos”** (aquellos que compatibilizan la comercialización de juegos de SELAE con otras actividades)<sup>9</sup>.
- (14) No existe una norma de carácter general que regule la comercialización por internet de los juegos reservados a SELAE por parte de los puntos de venta pertenecientes a su red comercial.
- (15) La **relación jurídica de los puntos de venta con SELAE se articula**, a partir del año 2010<sup>10</sup>, a través de un **contrato mercantil de servicios de gestión de punto de venta**<sup>11</sup> que establece los términos y condiciones con arreglo a los que el punto de venta (también denominado gestor) prestará a favor de SELAE los Servicios de Punto de Venta (el **Contrato**).

---

<sup>9</sup> De acuerdo con el Informe Anual “Datos del Mercado Español de Juego 2023”, elaborado por la Dirección General de Ordenación del Juego, en 2023 la red de ventas de lotería estaba formada por 4.172 puntos de venta integrales y 6.734 puntos de venta mixtos.

<sup>10</sup> Hasta el 1 de enero de 2010, la red de ventas de la antigua EPELAE estaba sujeta al Derecho Administrativo. A 31 de diciembre de 2022 solo 58 puntos de venta permanecían sometidos a dicho régimen.

<sup>11</sup> Estos modelos de contrato mercantil se redactan, por tanto, con anterioridad a la promulgación de la Ley del Juego y su normativa de desarrollo, que establecen modificación del régimen jurídico de comercialización del juego con ámbito estatal y la imposición de exigentes requisitos tecnológicos y de control (Folios 128 a 129).

- (16) **La comercialización por parte de los puntos de venta integrales de los juegos gestionados por SELAE a través de medios telemáticos viene regulada en la cláusula 4.1.3. del Contrato<sup>12</sup>, que señala lo siguiente<sup>13</sup>:**

***“El Gestor podrá comercializar los Juegos y las Prestaciones Adicionales por medios telemáticos, informáticos o interactivos en las condiciones que LAE pueda establecer.***

***En cuanto a la comercialización a través de páginas Web, LAE autorizará al Gestor para que incluya en una página Web de su titularidad y operada por medio de un nombre de dominio asignado al Gestor un enlace o vínculo a LAE, a fin de permitir la validación correspondiente en el sistema informático central de LAE. En ese caso:***

***(a) La página Web del Gestor cumplirá los requisitos y parámetros de seguridad, de imagen, o de cualquier otro concepto, que establezca LAE.***

***(b) LAE retribuirá al Gestor por (i) las ventas que se realicen a través del referido enlace o vínculo en la página Web del Gestor; o (ii) cualquier otro método alternativo que LAE pueda establecer.***

***[...]***

***(e) LAE podrá, en cualquier momento, (i) requerir la cancelación de cualquier enlace o vínculo a sus páginas Web, cuando éstos puedan causar en opinión de LAE un perjuicio a los intereses o Imagen de LAE; o, a elección de LAE, (ii) exigir la adopción de medidas para evitar que ello ocurra”. (Énfasis añadido).***

- (17) **De acuerdo con el citado Contrato, a cambio de sus servicios, SELAE se compromete a abonar a sus puntos de venta determinadas remuneraciones consistentes en un porcentaje sobre el importe bruto de las ventas realizadas y de los premios pagados<sup>14</sup>.**
- (18) **Por su parte, las ventas que se realicen a través del referido enlace o vínculo a la página web de SELAE son retribuidas mediante la comisión aprobada por la Resolución 4/2014, de 25 de junio, de la Presidencia de SELAE<sup>15</sup>.**
- (19) **A su vez, SELAE se encuentra sujeta a una serie de obligaciones asociadas a la actividad del juego.**
- (20) **Entre estas obligaciones, recogidas, en parte, en el Real Decreto 1613/2011, de 14 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley del juego, destacan:**

<sup>12</sup> Contrato de servicios de gestión de punto de venta integral aportado por el denunciante (Folios 21 a 56) y por SELAE (Folios 146 a 180).

<sup>13</sup> Folios 163 y 164.

<sup>14</sup> Folios 201 a 202.

<sup>15</sup> Folio 221.

- a. Disponer de una Unidad Central de Juegos que reúna las condiciones técnicas previstas, constituida por el conjunto de elementos técnicos necesarios para procesar y gestionar las operaciones realizadas por los participantes en los juegos.
  - b. Identificar a los participantes y controlar las prohibiciones subjetivas de juego (menores de edad, personas que se encuentre en el Registro de Interdicciones de Acceso al Juego, etc.), salvo que aplique una excepción a la previa obligación e identificar (actualmente concursos y juego presencial anterior a la Ley del Juego).
  - c. Implantar y gestionar sistemas de prevención de comportamientos de riesgo y promover el juego seguro y responsable.
- (21) Adicionalmente, como sujeto obligado por la normativa de prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo, SELAE tiene un conjunto adicional de obligaciones de identificación de premiados y de adopción de controles de diligencia debida establecidas en el Real Decreto 304/2014, de 5 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo.

### 3.2. Comercialización de los productos afectados por las prácticas denunciadas

- (22) **Los productos afectados por las prácticas denunciadas son los juegos de lotería estatal cuya comercialización está reservada legalmente a SELAE.** Los productos que comercializa SELAE en el juego reservado son la Lotería Nacional y los Juegos Loto (Lotería Primitiva, Bonoloto, Gordo de la Primitiva, Euromillones, el Millón y Joker).
- (23) Por lo que se refiere a los canales de venta de los citados juegos, en la actualidad **SELAE comercializa sus juegos directamente a través de su página web oficial<sup>16</sup> e indirectamente a través de una red física de puntos de venta** (integrales y mixtos).
- (24) Además, de acuerdo con lo indicado por el Tribunal de Cuentas <sup>17</sup>, existe *de hecho* un tercer canal, que es la venta online a través de las plataformas que han creado diferentes puntos de venta<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> <https://www.selae.es/>

<sup>17</sup> Informe N°. 1.575, de fiscalización del sistema de control aplicado en la gestión de premios por la SELAE, ejercicio 2022, Tribunal de Cuentas. Disponible en <https://www.tcu.es/repositorio/3c0d72cd-a045-4cb3-b9be-969e977d2756/11575.pdf> incorporado al expediente (folios 247 a 445).

<sup>18</sup> Estas plataformas no cumplirían con los requisitos para la venta a través de medios telemáticos contemplados en los contratos mercantiles firmados entre SELAE y sus puntos de venta a partir del año 2010 (y que no han sido modificados desde entonces).

## 4. HECHOS DENUNCIADOS

- (25) En su Denuncia, **JUEGO LIMPIO** acusa a **SELAE** de incurrir en dos conductas contrarias a los artículos 1 de la LDC y 101 del TFUE (i) una restricción de las ventas pasivas al impedir a los puntos de venta que vendan sus productos por internet y (ii) la discriminación entre puntos de venta por parte de **SELAE**.

### 4.1. Restricción de ventas por internet

- (26) Por lo que se refiere a la supuesta restricción de ventas por internet, la Denunciante sostiene que **el Contrato firmado entre SELAE y los puntos de venta prohíbe la venta por internet** en su cláusula 4.1.3.
- (27) La Denunciante añade que, además de prohibir la venta de juegos de azar de titularidad estatal por internet, **SELAE exige a los puntos de venta, que incluyan en sus páginas web un enlace o vínculo de redirección a la página web oficial de SELAE**, *“a fin de permitir la validación correspondiente en el sistema informático central de SELAE”*<sup>19</sup>. La Denunciante indica que el hecho de que se produzca una redirección a la página web de SELAE, supondría que se facture a los clientes por la propia SELAE, por lo que se produce una pérdida de clientes, tanto actuales, como potenciales para los puntos de venta.
- (28) Según se recoge en la Denuncia, **SELAE habría enviado requerimientos a varios puntos de venta reiterándoles todas estas restricciones y recordándoles que dichos puntos de venta no pueden tener página web propia**, *“salvo que la misma esté enlazada o vinculada con la oficial de SELAE”* y que, en todo caso, la misma deberá ser autorizada por SELAE<sup>20</sup>.
- (29) Asimismo, **la Denunciante mantiene que los puntos de venta tampoco pueden contar con una pasarela de pagos activa**. Indica que SELAE se ha dirigido a determinados puntos de venta que contaban con dicha pasarela, requiriéndoles el cierre de la página web y amenazando con la resolución de la relación contractual en caso de no hacerlo.
- (30) La Denunciante sostiene, adicionalmente, que **SELAE, obliga a los puntos de venta a que “vuelquen” los datos de sus clientes desde sus páginas web a la de SELAE**<sup>21</sup>.
- (31) De acuerdo con la Denunciante, **este conjunto de prácticas impediría que los puntos de venta puedan vender los juegos gestionados por SELAE a través**

---

<sup>19</sup> Folio 12.

<sup>20</sup> Folios 67 a 75.

<sup>21</sup> Folio 13.

de páginas web, indicando que ello encajaría en el supuesto contemplado en el apartado 52 de las *Directrices relativas a las restricciones verticales* de la Comisión Europea vigentes en el momento de presentación de la Denuncia<sup>22</sup> (las **Directrices Verticales**), que establece que la limitación de las ventas por internet supone una restricción de las ventas pasivas especialmente grave. Señala, en particular, que dentro de los ejemplos que las Directrices Verticales enuncian como restricciones especialmente graves de la venta pasiva establecen: “acordar que el distribuidor (exclusivo) pondrá en su página web una redirección automática de los clientes a las páginas web del fabricante o de otros distribuidores exclusivos”.

## 4.2. Discriminación entre puntos de venta

- (32) La Denunciante considera que, en lo que se refiere a la venta por internet, **SELAE habría aplicado a los puntos de venta condiciones desiguales en la distribución de los mismos productos, sin ninguna justificación objetiva, otorgando a los puntos de venta beneficiados una clara ventaja competitiva.**
- (33) Concretamente indica que **los puntos con mayor volumen de ventas** (como ‘Doña Manolita’ o ‘La Bruja de Oro’) **resultan beneficiados respecto a los de menor volumen de ventas**, pues realizan ventas por internet con intensidad<sup>23</sup>. En respuesta a una solicitud de aclaraciones a este respecto por parte de la Dirección de Competencia, la Denunciante indicó que no tiene acceso a los contratos con los supuestos puntos de venta beneficiados, pero que ha podido constatar que, en la práctica, estos puntos de venta cuentan con una página web en la que se puede, *de facto*, realizar la venta sin el mencionado enlace a la página web oficial de SELAE<sup>24</sup>.
- (34) Requerida de nuevo al respecto para que acreditase sus afirmaciones con elementos adicionales, la Denunciante aportó capturas de pantalla del buscador de Lotería de Navidad 2024 de ‘La Bruja de Oro’ así como diversos enlaces a las webs de los puntos de venta mencionados<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Directrices de la Comisión Europea relativas a las restricciones verticales (DOUE C 130, de 19 de mayo de 2010, p. 1). Actualmente sustituidas por las aprobadas en 2022 (2022/C 248/01).

<sup>23</sup> Folio 14.

<sup>24</sup> Folio 120.

<sup>25</sup> Folios 237 a 245.

## 5. FUNDAMENTOS DE DERECHO

### 5.1. Competencia para Resolver

- (35) En virtud de lo recogido en los arts. 5.1.c) y 20.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y el art. 14.1.a) del Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, por el que se aprueba Estatuto Orgánico de la CNMC, la competencia para resolver este procedimiento corresponde a la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC.

### 5.2. Propuesta del órgano instructor

- (36) La Dirección de Competencia propone la no incoación del procedimiento sancionador, así como el archivo de las presentes actuaciones, por considerar que no hay indicios de infracción de la LDC.

### 5.3. Valoración de la Sala de Competencia

#### 5.3.1. Principios

- (37) El artículo 1.1 de la LDC prohíbe todo acuerdo, decisión o recomendación colectiva, o práctica concertada o conscientemente paralela, que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en todo o parte del mercado nacional.
- (38) La Denunciante alude a la presunta imposición por parte de SELAE de una restricción vertical especialmente grave (restricción de ventas por internet), por lo que, *a priori*, el marco de análisis a tener en cuenta es el Reglamento de Exención por Categorías para determinadas restricciones Verticales (en adelante, RECAV)<sup>26</sup>, que define este tipo de acuerdos en el artículo 1.1.a) como *“los acuerdos o prácticas concertadas, suscritos entre dos o más empresas que operen, a efectos del acuerdo o de la práctica concertada, en planos distintos de la cadena de producción o distribución y que se refieran a las condiciones en las que las partes pueden adquirir, vender o revender determinados bienes o servicios”*.
- (39) A su vez, las Directrices Verticales recogen los principios para evaluar los acuerdos verticales y aclaran las condiciones de aplicación del RECAV. Dichas Directrices definen las “ventas pasivas”, cuya supuesta restricción por parte de SELAE corresponde a la primera conducta denunciada como: *“[l]a respuesta a pedidos no solicitados activamente procedentes de clientes individuales, incluida la entrega de bienes o servicios a dichos clientes. Son consideradas ventas*

---

<sup>26</sup> Reglamento (UE) 2022/720 de la Comisión de 10 de mayo de 2022 relativo a la aplicación del artículo 101, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a determinadas categorías de acuerdos verticales y prácticas concertada.

*pasivas, las actividades de carácter general de publicidad o promoción que alcancen a clientes de los territorios o grupos de clientes asignados en exclusiva a otros distribuidores pero que constituyen un medio razonable para llegar a los clientes situados fuera de esos territorios o grupos de clientes, por ejemplo para llegar a los clientes en territorios no asignados o en el territorio propio”.*

### 5.3.2. Aplicación al caso concreto

#### 5.3.2.1. Restricción de ventas por internet

- (40) Para valorar el planteamiento de la Denunciante de que SELAE habría incurrido en el ejemplo de restricción especialmente grave de las ventas pasivas que las Directrices definen como “*acordar que el distribuidor (exclusivo) pondrá en su página web una redirección automática de los clientes a las páginas web del fabricante o de otros distribuidores exclusivos*”, conviene fijarse, a título preliminar, en el **tipo de relación comercial existente entre la Denunciada y los puntos de venta.**
- (41) A la vista del Contrato, los puntos de venta serían empresarios autónomos e independientes que prestan un servicio a SELAE, consistente en la comercialización de sus juegos y abono de premios, debiendo cumplir determinadas condiciones impuestas por SELAE y recibiendo por ello una contraprestación en forma de comisión sobre las ventas que realizan y los premios que entregan. **Se trata, por tanto, de una relación jurídica que no es asimilable a un sistema de distribución exclusiva** tal y como se define en el en el artículo 1, apartado 1, letra h) del RECAV<sup>27</sup>, puesto que los puntos de venta actúan como meros “gestores” o prestadores de servicios a favor de SELAE (único operador autorizado legalmente para la venta de sus juegos) a cambio de una contraprestación en forma de comisión. **Lo anterior invalida, de entrada, la tesis de la Denuncia en cuanto a la existencia de una restricción especialmente grave de las ventas pasivas coincidente con el referido ejemplo de las Directrices en el marco de una relación de distribución exclusiva.**
- (42) **En todo caso, con independencia de la naturaleza jurídica de la relación entre SELAE y los puntos de venta, esta Sala estima que no se han recabado indicios suficientes de la existencia de la restricción de la venta online denunciada por JUEGO LIMPIO, atendiendo a los motivos que se exponen a continuación.**

---

<sup>27</sup> «Sistema de distribución exclusiva»: un sistema de distribución en el que el proveedor se reserva un territorio o grupo de clientes exclusivamente a sí mismo o a un máximo de cinco compradores, y restringe la venta activa en el territorio exclusivo o al grupo exclusivo de clientes para el resto de sus compradores.

- (43) **La afirmación de la Denunciante de que el Contrato entre SELAE y los puntos de venta prohíbe a estos últimos la venta por internet se ve refutada mediante la mera lectura de su clausulado.** Tal y como señaló la Denunciada en respuesta a un requerimiento de información de la Dirección de Competencia, la cláusula 4.1.3. del Contrato -reproducida en el párrafo (16) supra- **no prohíbe (cuanto menos formalmente) la venta a través de páginas web, sino que regula la posibilidad de comercialización por el “gestor” a través de medios telemáticos sometiéndola a la autorización y al cumplimiento de determinadas condiciones** que SELAE (denominada LAE en el Contrato) pueda establecer<sup>28</sup>.
- (44) A este respecto, como también expuso la Denunciada en respuesta a un requerimiento de información de la Dirección de Competencia, en el año 2014 se modificó su web para permitir la participación activa de los puntos de venta en la promoción de la web y fidelización de clientes y a partir del año 2016 comenzaron a enlazarse las webs de los puntos de venta que así lo solicitasen con la web de SELAE<sup>29</sup>.
- (45) Sin perjuicio de lo apuntado previamente sobre la naturaleza de la relación comercial entre SELAE y los puntos de venta, **esta Sala tampoco coincide con el planteamiento de la Denunciante en cuanto a que la obligación de vincular la página web propia con la página web oficial de SELAE equivale, de facto, a una prohibición de comercialización en sí misma, al redirigir las ventas a su página web.** Atendiendo a la información aportada por la Denunciada, se observa que **los puntos de venta que incluyen en su página web el vínculo a la web de SELAE obtienen una comisión por dicho redireccionamiento** aprobada por la Resolución 4/2014, de 25 de junio, de la Presidencia de SELAE<sup>30</sup>.
- (46) La venta por internet contemplada en la cláusula 4.3 del Contrato funcionaría así de manera similar a la venta presencial, pues la remuneración de los puntos de venta físicos también consiste en una comisión por las ventas realizadas (además de por los premios otorgados).
- (47) Adicionalmente, en contestación a un requerimiento de información realizado por la Dirección de Competencia, **la Denunciada explica que los requisitos de vinculación y la validación en el sistema informático central de SELAE se justifican para cumplir con su obligación de garantizar la fiabilidad y control de las operaciones y transacciones vinculadas al juego y el cumplimiento de la normativa de juego.** A falta de otros elementos que permitan refutarlas, **esta Sala estima que tales explicaciones resultan**

---

<sup>28</sup> Folios 163 y 164.

<sup>29</sup> Folios 137 a 140.

<sup>30</sup> Folio 221.

**razonables teniendo en cuenta las especiales obligaciones a las que se encuentra sujeta SELAE** mencionadas en los párrafos (19) y (21) *supra*, relativas, entre otras cuestiones, al control de las prohibiciones subjetivas de juego, así como a la prevención del blanqueo de capitales.

- (48) En todo caso, de acuerdo con el informe del Tribunal de Cuentas citado en el párrafo (24), SELAE apunta que, además de las páginas que incluyen el mencionado vínculo, **en la actualidad hay 200 páginas web gestionadas por los puntos de venta, en las que reciben solicitudes de compra de apuestas o lotería, que cuentan con una pasarela de pago propia o con pago presencial futuro o contrarrembolso.**
- (49) Además, en la actualidad, la venta online de lotería se realiza también mediante los denominados aglutinadores de puntos de venta, que conectan numerosos puntos de venta diferentes mostrándolos al usuario como un gran mercado único y ofrecen otros servicios adicionales para el usuario (búsqueda de números, juegos para grupos y plataforma de pago, entre otros). A los efectos de SELAE, las ventas por estas webs no oficiales forman parte indistinguible de todas las operaciones realizadas por los terminales de los puntos de venta, esto es, computarían como una venta realizada presencialmente<sup>31</sup>.
- (50) En sus alegaciones al informe del Tribunal de Cuentas (publicadas junto con éste) SELAE indicaba que la única venta que puede considerarse online, en el marco de la legalidad, es la que se realiza en la página web y app oficial de SELAE<sup>32</sup>, ya que, además de cumplir con todos los requisitos regulados a tal efecto desde diferentes ámbitos normativos (juego responsable, entorno de juego seguro, prevención de blanqueo de capitales, menores, etc.), es una venta nominativa, que no pasa por el terminal del punto de venta y se perfecciona de manera sincrónica en el mismo momento de la venta, sin intervención de resguardo (boleto o décimo) ni para la venta ni para su posterior cobro<sup>33</sup>.
- (51) Respecto a los puntos de venta que cuentan con páginas web y apps propias, SELAE señalaba que *“son, en general, páginas comerciales destinadas a poner en valor el establecimiento de venta de loterías, algunos de gran tradición. En ellas se refieren la historia del Punto de Venta, los premios otorgados en el pasado, números de lotería que tienen consignados. También pueden realizar encargos o reservas (herederos del que tradicionalmente se hacía por correo postal o teléfono) de juego presencial (transmitido al Sistema Central por el terminal físico ubicado en el punto de venta y dando como resultado un título al portador), que pueden ser considerados, en esos términos, comercialización de productos de loterías de acuerdo con los usos y costumbres tradicionalmente*

---

<sup>31</sup> Folio 268.

<sup>32</sup> <https://www.loteriasyapuestas.es/es>.

<sup>33</sup> Folio 391.

*admitidos (excepción de autorización prevista en el artículo 30 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)*<sup>34</sup> .

- (52) Asimismo, **el mero hecho de que SELAE permita contractualmente que los puntos de venta de lotería dispongan de su propia página web para la venta de lotería** – independientemente de que deba tener un enlace o vínculo a SELAE– **confirmaría que la Denunciada no impide el uso efectivo de internet a sus puntos de venta.**
- (53) Además, del informe del Tribunal de Cuentas precitado se desprende que **SELAE permite una situación de hecho en la que existen multitud de páginas web pertenecientes a puntos de venta que cuentan con su propia pasarela de pagos**, lo que también permitiría descartar que SELAE no prohíbe las ventas por internet a sus puntos de venta. De hecho, de acuerdo con datos obrantes en el citado informe, en 2022 el volumen de juego canalizado por la web oficial de SELAE era solo el 2,8 % del total, lo cual contrastaría con el volumen creciente del juego a través de las citadas plataformas online de la red de puntos de venta, que se estima que supone cerca del 10 % en el juego de Lotería de Navidad, el más importante de SELAE<sup>35</sup>.
- (54) **Debemos rechazar, asimismo, las alegaciones de la Denunciante en cuanto a las comunicaciones mediante las que SELAE habría solicitado el cierre de sus páginas webs a aquellos puntos de venta que contaban con la pasarela de pago activa mencionada en el párrafo (29) *supra*, como medida para garantizar la prohibición de las ventas por internet.**
- (55) De la mera lectura de las comunicaciones remitidas por SELAE y aportadas por la Denunciante, se observa que **no se requiere a los puntos de venta el cierre de la página web, sino, únicamente, que “efectúe[n] las modificaciones necesarias en la web anteriormente indicada para cumplir con lo estipulado en las cláusulas del Contrato que tiene firmado con SELAE”**<sup>36</sup>. A este respecto, el que SELAE solicite a sus puntos de venta que cumplan con lo estipulado en su relación contractual no puede considerarse un indicio razonable de la existencia de la infracción de los artículos 1 de la LDC y 101 del TFUE denunciada por JUEGO LIMPIO.
- (56) **En cuanto al volcado de datos de clientes** referido en el párrafo (30), a diferencia de lo que se afirma apodícticamente en la Denuncia (sin aportar evidencias al respecto), **no constan pruebas de que SELAE haya emitido**

---

<sup>34</sup> Folio 391.

<sup>35</sup> Folio 303.

<sup>36</sup> Folio 69.

**instrucción alguna obligando a los puntos de venta al volcado de los datos de sus clientes**<sup>37</sup>. La Denunciada ha explicado, en el marco de la investigación, que la única información necesaria y requerida por SELAE para enlazar la web propiedad de puntos de venta a la web de venta de SELAE es la relativa a los datos del gestor del punto de venta, precisamente a los efectos de poder asignarle la correspondiente comisión por la intermediación en la venta de juego. Es, además, el propio jugador el que debe aportar toda la información requerida a efectos de su identificación cuando es redireccionado a la web de SELAE<sup>38</sup>.

- (57) En definitiva, la información obrante en el expediente no solo no corrobora las tesis de la Denunciante, sino que apunta a que los puntos de venta que así lo deseen pueden disponer de su propia página web y enlazarla con la web de SELAE para redireccionar las ventas (y de este modo cobrar su comisión por intermediación en las ventas online).
- (58) **Por todo lo anterior, atendiendo al clausulado del Contrato entre SELAE y las Administraciones de Loterías, así como a los distintos elementos fácticos considerados, esta Sala concluye que no constan indicios suficientes de la existencia de la restricción de ventas por internet contraria a los artículos 1 de la LDC y 101 del TFUE que JUEGO LIMPIO atribuye a SELAE en su Denuncia.**

#### 5.3.2.2. Discriminación entre puntos de venta

- (59) Por lo que se refiere a la segunda conducta denunciada, consistente en una supuesta **diferencia de trato entre Administraciones de Loterías dependiendo de su volumen de ventas, la Denunciante no ha aportado, ni la Dirección de Competencia ha podido recabar indicios de que SELEAE aplique condiciones más favorables en la venta por internet a Administraciones de Loterías con un gran volumen de ventas** (como “Doña Manolita” y “La Bruja de Oro”) que a otros puntos de venta más pequeños.
- (60) Cuando la Dirección de Competencia preguntó a SELAE sobre esta cuestión, la Denunciada sostuvo que no existe discriminación ni diferencia de trato entre puntos de venta, ya que, a todos, sin excepción y con independencia de su volumen de comercializaciones, se les aplica las mismas cláusulas contractuales y la misma normativa, abonándoles, además, la misma comisión por las ventas que realicen<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> Folio 143.

<sup>38</sup> n.º identificador del receptor, dirección de la web asociada, correo electrónico empresarial del contacto y teléfono empresarial de contacto según consta en el formulario de solicitud aportado como documento n.º 3 (folio 223)

<sup>39</sup> Folio 143.

- (61) Posteriormente, la **Dirección de Competencia** dirigió un **requerimiento de información a JUEGO LIMPIO**, ofreciéndole la **posibilidad de aportar indicios relativos a la discriminación denunciada**, presuntamente basada en el hecho de que las páginas web de los puntos de venta mencionados no están enlazadas con la web oficial de SELAE a la hora de vender sus productos. En su respuesta, la Denunciante se limitó a aportar un conjunto de capturas de pantalla y de enlaces a la página web de La Bruja de Oro, destacando la ausencia del citado enlace a la página web de SELAE en el momento en el que se produce la venta por internet. Sin embargo, **JUEGO LIMPIO no ha aportado prueba alguna de que otras Administraciones de Loterías de menor tamaño sí incluyan el citado vínculo a la web oficial de SELAE y, por ende, de que se estuviera produciendo el trato discriminatorio denunciado.**
- (62) Pese a ello, a fin de comprobar la existencia de este supuesto **trato discriminatorio entre Administraciones de Loterías de distintos tamaños**, la **Dirección de Competencia** realizó una **comprobación aleatoria en páginas web de diferentes puntos de venta**<sup>40</sup>.
- (63) Tras revisar las webs de 23 puntos de venta, la Dirección de Competencia comprobó que solo tres de ellas estaban enlazadas a la web de SELAE<sup>41</sup>, mientras que en las demás se podía producir la venta de lotería y su pago a través de su propia plataforma, con independencia de su tamaño.
- (64) Por tanto, en el marco de la investigación realizada por la Dirección de Competencia, **no han podido hallarse indicios de discriminación entre puntos de venta por parte de SELAE en el sentido señalado en la Denuncia. Antes al contrario, la gran mayoría de las páginas web consultadas (20 de 23) no contienen el vínculo de redireccionamiento a la página web de**

<sup>40</sup> Entre otros: <https://www.loteriacompostela.es/>; <https://www.latrece.es/lottery.php>; <https://www.loteriasduendeverde.es/compra-loteria/>; <https://www.loterialamanchega.es/loteria-nacional-sabado/>; <https://www.buhodelasuerte.es/>; <https://loterialosmillones.com/>; <https://www.fuentedeloroloterias.es/>; <https://www.loteriaslachulapona.es/>; <https://www.lagranadadelafortuna.com/>; <https://www.loteriaslafortunata.es/>; <https://www.loteriaeltoro.com/Inicio>; <https://www.elpardalot.es/>; <https://loteriaplazalacruz.es/>; <https://www.loteriaslatrece.es/Inicio>; <https://www.elgatonegro7.com/>; <https://loteriana.com/>; <https://www.loteria1burgos.com/>; <https://www.elsacodelafortuna.com/Inicio>; <https://www.loteria1benidorm.com/>; <https://loteriaseltuno10.es/>; <https://www.loteriaestrellasdelguadiana.es/>; <https://www.loterianumero1.com/>; <https://www.loteriamerced.com/Inicio>.

<sup>41</sup> <https://loterialosmillones.com/punto-amigo>; <https://www.loteria1burgos.com/> y <https://www.loteriacompostela.es/> (en este caso, la venta de lotería también se puede realizar directamente a través de su web)

**SELAE, sino que disponen de su propia pasarela de pagos, lo que de nuevo se contradice con lo denunciado por JUEGO LIMPIO.**

- (65) Por tanto, teniendo en cuenta la información obrante en el expediente, esta Sala estima que tampoco existen indicios de discriminación entre puntos de venta por parte de SELAE como para que resulte procedente la incoación de un procedimiento sancionador por parte de la Dirección de Competencia.
- (66) Con base en todo lo anterior, esta Sala

## **6. ACUERDA**

**Único.** No incoar un procedimiento sancionador, así como el archivo de las actuaciones seguidas en el expediente S/0016/25 VENTA ONLINE DE LOTERÍA, al no apreciar indicios de infracción de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

Comuníquese este acuerdo a la Dirección de Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y notifíquese a la Denunciante y Denunciada, haciéndoles saber que contra el mismo no cabe recurso alguno en vía administrativa, pudiendo interponer recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.