



**EXPTE. Nº: ES/2022/154**

**RESOLUCIÓN DE PROCEDIMIENTO DE CARÁCTER SANCIONADOR A “NEVADANGO MARKETING Y SERVICIOS, S.L.” CON CIF XXXXX POR LA COMISIÓN DE UNA INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA, CONSISTENTE EN LA COMERCIALIZACIÓN DE MATERIAL DE JUEGO PROPIEDAD DE LOS OPERADORES QUE DESARROLLEN ACTIVIDADES DE JUEGO OBJETO DE RESERVA EN EL ARTÍCULO 4 DE LA LEY 13/2011, DE 27 DE MAYO, DE REGULACIÓN DEL JUEGO, SIN LA PRECEPTIVA AUTORIZACIÓN (ARTÍCULO 40.L DE LA LRJ).**

Instruido el procedimiento sancionador de referencia en la Dirección General de Ordenación del Juego (en adelante, DGOJ), se han dado los siguientes

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** A propuesta de la Subdirección General de Inspección del Juego (en adelante, SGIJ) el Director General de Ordenación del Juego dictó, con fecha 14 de noviembre de 2022, el inicio del presente expediente sancionador en el que se manifestaba lo siguiente

#### **Primero. Competencia de inspección y control.**

En virtud de las funciones de inspección y control previstas en los artículos 21.8 y 24.1 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego (en adelante, LRJ), de acuerdo con lo establecido en el apartado 3 de la Disposición Adicional 2ª de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia y en el Real Decreto 495/2020, de 28 de abril, por el que se desarrollaba la estructura orgánica básica del Ministerio de Consumo y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, la Subdirección General de Inspección del Juego (en adelante, SGIJ), órgano integrado en la Dirección General de Ordenación del Juego (en adelante, DGOJ), acordó el inicio de actuaciones preliminares de información conforme a lo establecido en el artículo 55 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), con el objeto de determinar con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación de un procedimiento de naturaleza sancionadora, la identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurran en unos y otros.



## Segundo. Actuaciones de inspección y control

1. Con fecha 04/06/2021 la SGIJ, en cumplimiento de las funciones de inspección y control de las actividades de juego encomendadas a dicha Subdirección, acordó mediante Orden de servicio firmada por la Subdirectora General de Inspección del Juego la apertura de un procedimiento de información previa a la mercantil **NEVADANGO MARKETING Y SERVICIOS S.L** en calidad de entidad operadora por la posible comercialización de juegos de Lotería de titularidad de la Sociedad Estatal de Loterías y Apuestas del Estado (en adelante, SELAE), sujetos a reserva, sin autorización expresa de su titular, asignando número de expediente CL/2021/002.

2. Con fecha 09/06/2021 la SGIJ procedió a levantar acta de evidencias electrónicas al portal de juego [www.elpremiogordo.es](http://www.elpremiogordo.es), titularidad de la entidad **NEVADANGO MARKETING Y SERVICIOS S.L** por el posible ofrecimiento de juego a través del mencionado sitio web.

En dichas actuaciones se constató lo siguiente:

### Respecto a la oferta de juego.

Que, en el momento de realizar las actuaciones correspondientes, el portal de juego referenciado ofrecía actividades de juego de acuerdo con la definición de juego descrita en el artículo 3.a) de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, puesto:

- Que los resultados futuros son inciertos, o que dependen en alguna medida del azar, tal y como se ha comprobado a través de las oportunas evidencias de juego, la propia naturaleza de las loterías ofrecidas prueba que el resultado es incierto y aleatorio, de conformidad con lo establecido en la definición de juego del artículo 3.a) de la LRJ.
- Que los tipos de juegos ofrecidos, de acuerdo con las definiciones del artículo 3 de la *Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación de juego*, son: Bonoloto, Euromillón, La Primitiva, El Gordo de la Primitiva.

En la página de inicio tal y como se constata en el acta se puede apreciar la organización de una peña con productos de lotería reservada, que se organiza del siguiente modo:



***“560 APUESTAS DE LAS LOTERIAS DEL ESTADO POR TAN SOLO 54€ AL MES.  
28 SORTEOS***

*20 apuestas lunes y miercoles con la bonoloto.*

*20 apuestas martes y viernes con el euromillón.*

*20 apuestas jueves y sabado con la primitiva.*

*20 apuestas domingo con el gordo de la primitiva.*

*Si ha recibido nuestra llamada está de suerte.*

*participará en una peña reducida con solo 99 participantes (Incluido Vd.) Invirtiendo tan solo 54€ euros y Jugará Vd. y su peña con 560 apuestas de loteria. Nuestro exclusivo sistema de apuestas le garantiza obtener premio cada semana. Si Vd. no obtiene PREMIO EN ALGUNA DE LAS 4 SEMANAS, LE GARANTIZAMOS LA DEVOLUCIÓN ÍNTEGRA DE SU INVERSIÓN.”*

Adicionalmente, consta en acta información para posibilitar la participación con dinero real y del procedimiento para efectuar depósitos, así como de los medios de pago aceptados por el operador de juego para estos depósitos o para el pago de premios: Tarjeta de crédito y transferencia bancaria.

#### Respecto a juego no ocasional.

La SGIJ constató en acta que la comercialización de juego se realiza a través de internet de forma continuada, de manera que se excluye el carácter ocasional de la actividad.

#### Respecto a la orientación al territorio español.

El portal de juego se muestra únicamente en español, se constató que la comercialización de juego se orienta al mercado español, al obtener las siguientes evidencias:

- Se formaliza una cuenta de usuario en el portal de juego identificando al usuario como residente español, la formalización de dicha cuenta se efectúa desde un dispositivo geolocalizado mediante una dirección IP asignada a la red de internet española.

#### Respecto a la identificación del titular y datos de contacto.

Los datos de identificación que constaron en acta fueron:

Origen de los datos	Titular	Datos de contacto
Portal de juego <sup>1</sup>	Entidad propietaria y operadora: Nevadango Marketing Y Servicios S.L.	Dirección: C/ XXXXXXXXXXXX

<sup>1</sup> Información obtenida del portal de juego referenciado.



### Juego sin título habilitante.

- Examinados los operadores habilitados se ha comprobado que la compañía mencionada no tiene habilitación para la realización de actividades de juego a nivel nacional.
- Adicionalmente se ha comprobado que el dominio del portal de juego referenciado no está entre los dominios que los operadores con título habilitante en España han comunicado a la DGOJ.

3. Se requiere a **NEVADANGO MARKETING Y SERVICIOS S.L** con fecha 21/10/2021 al domicilio que consta en acta (C/ XXXXXXXXXXXX informándole que, como consecuencia del levantamiento del acta anteriormente mencionada al sitio web <http://www.elpremiogordo.com> se han constatado los antecedentes referenciados, solicitando como consecuencia de ello la presentación ante la DGOJ de la documentación que estime oportuna en orden a clarificar lo expuesto en los Antecedentes de Hecho y en particular la documentación probatoria de la actividad económica manifestada y su conformidad con la normativa.

4.- Con fecha 26/08/2021 se requirió a SELAE en relación con los mismos hechos constatados en el acta, a fin de conocer si la mencionada actividad de organización de peñas sobre juego sometido a reserva dispone de la preceptiva autorización de SELAE. Con fecha 09 de septiembre de 2021 se recibe contestación en la que señala que *“consultados los departamentos de SELAE competentes, estos informan que no consta en esta Sociedad ninguna solicitud de autorización de comercialización de juegos, ni SELAE ha emitido autorización alguna para ello a favor de Nevadango Marketing Y Servicios S.L. CIF: XXXXXXXX, ni a favor de la página web por ella operada: [www.elpremiogordo.es](http://www.elpremiogordo.es), por lo que no obra en SELAE documentación alguna relativa a este asunto”*.

5. Con fecha 28/10/2021 la SGIJ, constatada infructuosa los intentos de notificación al mencionado portal de juego a la dirección que figura en la web por declaración de “ausente”, se procedió a la publicación edictal el pasado 23 de junio de 2022, concediéndose al interesado un plazo de 15 días hábiles para comparecimiento en sede de la DGOJ a fin de proceder a la notificación.

5.- Habiendo transcurrido ampliamente el plazo concedido, se da por efectuado el correspondiente trámite, continuándose con el procedimiento.

### **Tercero.**

En consecuencia, queda constatado en el presente expediente:

Que la entidad **NEVADANGO MARKETING Y SERVICIOS S.L**, según consta en acta de evidencias electrónicas de fecha 09/06/2021 ejerce una actividad económica a nivel estatal que consiste en la realización de actividades de juego sometidas a reserva legal según lo establecido en el artículo 3.b) de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de Regulación del Juego, gestionadas por los operadores de reserva y comercialización de servicios de gestión de apuestas que permiten al usuario participar a través de peñas



organizadas en sorteos estatales con múltiples apuestas y combinaciones mediante la captación de clientes a través del sitio web <http://www.elpremiogordo.com>.

Que según consta en el presente expediente **NEVADANGO MARKETING Y SERVICIOS S.L.**, no ostenta ningún tipo de autorización expresa, ni ha establecido ningún tipo de relación jurídica con el operador legalmente designado para el desarrollo del juego anteriormente mencionado en cuya comercialización participa como organizador de peñas de lotería reservada.

**SEGUNDO.-** En el Acuerdo de iniciación de fecha 14 de noviembre de 2022 se señalaba también lo siguiente:

El artículo 40.l) de la LRJ, tipifica como infracción grave: *“La fabricación, comercialización, mantenimiento o distribución de material de juego propiedad de los operadores que desarrollen actividades de juego objeto de reserva en el artículo 4 de esta Ley sin la debida autorización”*.

El artículo 1 de la LRJ, objeto: *“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.*

*La Ley regula, en particular, la actividad de juego a que se refiere el párrafo anterior cuando se realice a través de canales electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos, en los que los medios presenciales deberán tener un carácter accesorio, así como los juegos desarrollados por las entidades designadas por esta Ley para la realización de actividades sujetas a reserva, con independencia del canal de comercialización de aquéllos”*.

El artículo 2 de la LRJ, relativo al ámbito de aplicación indica que: *“[...] se incluyen en el ámbito de aplicación de esta Ley las siguientes actividades de juego cuando la actividad desarrollada tenga ámbito estatal: [...] a) Las actividades de juego de loterías, apuestas y otras cualesquiera, en las que se arriesguen cantidades de dinero u objetos económicamente evaluables en cualquier forma, sobre resultados futuros inciertos, y que permitan su transferencia entre los participantes con independencia de que predomine en ellos el grado de destreza de los jugadores o sean exclusiva o fundamentalmente de suerte, envite o azar”*.

En artículo 3 apartado b) de la LRJ contiene la definición de actividad de juego de lotería: *“Se entiende por loterías las actividades de juego en las que se otorgan premios en los casos en que el número o combinación de números o signos, expresados en el billete o boleto o su equivalente electrónico, coinciden en todo o en parte con el determinado mediante un sorteo o evento celebrado en una fecha*



*previamente determinada o en un programa previo, en el caso de instantáneas o presorteadas. Las loterías se comercializan en billetes, boletos o cualquier otra forma de participación cuyo soporte sea material, telemático, telefónico o interactivo”.*

Por su parte, el artículo 4 apartado 1 de la LRJ, regula la actividad de juego sometida a reserva legal: *“Las loterías de ámbito estatal quedarán reservadas a los operadores designados por la Ley”.*

La Disposición adicional primera de la LRJ establece, en su apartado primero, respecto a las entidades designadas para la comercialización no ocasional de juegos de lotería de ámbito estatal que: *“La Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado y la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE) son los operadores designados para la comercialización de los juegos de loterías regulados en esta Ley”.*

Por su parte, el apartado cuatro de la citada Disposición adicional primera establece, respecto de la comercialización de los juegos gestionados por SELAE y ONCE, que: *“Los juegos gestionados por la Sociedad Estatal de Loterías y Apuestas del Estado y la ONCE se comercializarán en billetes, boletos o cualquier otra forma de participación cuyo soporte pueda ser material, informático, telemático, telefónico o interactivo, directamente o a través de cualquier establecimiento de su red comercial externa”.*

Respecto a la comercialización, 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 sobre colaboradores en la comercialización de productos de lotería, establece lo siguiente:*

- 1. “Las personas físicas o jurídicas que, no formando parte de la red externa de comercialización de los operadores designados para la realización de actividades reservadas por la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, comercialicen o participen en la comercialización de juegos de lotería deberán contar con la autorización expresa del operador designado para el desarrollo de las citadas actividades, con excepción de los terceros que, bajo la exclusiva responsabilidad de los gestores de la citada red externa comercialicen productos de loterías de acuerdo con los usos y costumbres tradicionalmente admitidas.*
- 2. La falta de autorización dará lugar a que el comercializador o la persona o entidad que participe en la comercialización pueda ser sancionado como autor de una infracción muy grave establecida en las letras g) o h) del artículo 39 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego o grave establecida en la letra l) del artículo 40 de la misma Ley.*
- 3. Los operadores designados para la realización de actividades reservadas por la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, deberán comunicar a la Comisión Nacional del Juego con la periodicidad que ésta determine, la relación de las personas o entidades autorizadas para la comercialización de sus productos objeto de reserva”.*



## **Consideraciones jurídicas sobre el alcance del concepto “*comercialización o participación en la comercialización de juegos de lotería*”**

Con el objeto de definir de manera precisa el alcance o extensión del concepto jurídico previsto en el artículo 30 del Real Decreto de licencias, la DGOJ solicitó Informe a la Abogacía del Estado dependiente de la Secretaría de Estado de Hacienda del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

La cuestión planteada en dicha solicitud radicaba en determinar si el desarrollo a través de portales de internet accesibles al público de actividades de prestación de servicios de asesoramiento, custodia, pago, cobro, gestión de documentación y representación directa o indirecta, entre los clientes de dichos portales y los puntos de venta autorizados por los operadores designados para la comercialización de juegos de loterías, y que suponen en definitiva el ofrecimiento de la posibilidad de adquirir productos de lotería sujetos a reserva legal, gestionando a cambio de un precio, las órdenes de compra cursadas por el cliente, o su participación con otros clientes en peñas organizadas por la propia entidad, así como el cobro de los correspondientes premios; implica la comercialización de productos de lotería.

Al respecto la Abogacía del Estado emitió Informe en fecha 18/06/2013 en el que atendía a las siguientes consideraciones jurídicas:

- Puesto que ni la LRJ ni el Real Decreto de licencias contienen una definición del concepto de comercialización a efectos de la reserva legal de la actividad de lotería, es preciso acudir a una interpretación gramatical y teleológica de las normas (artículo 3 del Código Civil):
  - Así, respecto a la interpretación gramatical, y de acuerdo a la Real Academia Española comercializar es “*dar a un producto condiciones y vías de distribución para su venta*”. En este sentido, la actividad antes descrita caería dentro del ámbito de la definición anterior, puesto que los portales de internet que ofrecen esos servicios constituyen una vía de distribución para la venta de productos de lotería.
  - Respecto a la interpretación teleológica, y de acuerdo con la Exposición de Motivos, el objetivo perseguido por la LRJ al establecer la reserva sobre los juegos de lotería es someterlos a un control público de carácter estricto al objeto de atender a importantes fines de carácter público como es, principalmente, el de la lucha contra las actividades delictivas de blanqueo de capitales; dicho principio de control estricto se realiza en mayor medida si se estima que actividades objeto de Informe quedan sujetas a la autorización de los operadores designados legalmente para el desarrollo de los juegos de lotería.
- Además, aun en el supuesto de considerar que la actividad antes descrita no implica comercialización en sentido estricto, no puede olvidarse que el artículo 30 del Real Decreto



de licencias define en sentido amplio el campo de aplicación de la exigencia de autorización, que abarca a todas las personas físicas o jurídicas que no formando parte de la red externa de comercialización de los operadores designados participen en la comercialización de los juegos en cuestión, expresión mucho más genérica que incluye a todos aquellos que faciliten la venta, por ejemplo, mediante la gestión de órdenes de compra cursadas por terceros.

En base a las anteriores consideraciones jurídicas la Abogacía del Estado formula las siguientes Conclusiones:

*“PRIMERO: El desarrollo, a través de páginas de internet accesibles desde dispositivos privados o bien desde dispositivos de uso público, de actividades como las descritas en el cuerpo del presente informe y que, en definitiva, impliquen que se ofrece al público la posibilidad de adquirir productos de lotería comercializados por los operadores legalmente designados o de participar con otros usuarios en peñas gestionadas por dichas entidades, supone una participación en la comercialización de juegos de loterías, en el sentido previsto 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.*

*SEGUNDO: En consecuencia, aquellas entidades, personas físicas o jurídicas que, no formando parte de la red externa de comercialización de los operadores designados para la realización de actividades reservadas, desarrollen actividades como las antes mencionadas deberán contar con la preceptiva autorización del operador legalmente designado”.*

Al respecto de las consideraciones jurídicas formuladas en el Informe de la Abogacía del Estado y sus consiguientes conclusiones, se ha de entender y precisar que las alusiones que en el mismo se realizan a portales de internet donde se ofertan participaciones en juegos de SELAE a través de grupos o peñas con otros usuarios, es por asimilación perfectamente aplicable a las plataformas de telemarketing (*call center* para su denominación habitual en el ámbito profesional) donde se ofertan dichas incorporaciones a grupos o peñas, con la misma funcionalidad final, que no es otra que implementar un canal comercializador para la captación de posibles clientes interesados en participar en apuestas, bajo forma de grupo o peña, sobre juegos de SELAE.

Por su parte, la Sentencia del Tribunal Supremo en el Recurso de Casación Contencioso-Administrativo nº 4306/2017, de 23 de julio de 2018, dedica su Fundamento Jurídico Cuarto a ofrecer una interpretación del término “comercializar” señalando que *“El término comercializar como elemento determinante del tipo infractor definido en el art. 40. 1) de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de Regulación del Juego debe interpretarse, tal y como señala la Real Academia de la Lengua, como «Dar a un producto condiciones y vías de distribución para su venta.», o como señala (www.wordreference.com) «Desarrollar y organizar los procesos necesarios para facilitar la venta de un producto». En definitiva, “comercializar” material de juego*





*implica desarrollar de forma habitual, no ocasional, una actividad comercial o mercantil que tenga por objeto la distribución o venta del soporte material del juego, en este caso los billetes de lotería o los boletos de apuestas, siendo el ánimo de lucro relevante para establecer que nos encontramos ante una actividad comercial o mercantil.”*

**TERCERO.-** También el Acuerdo de iniciación de fecha 14 de noviembre de 2022 manifiesta lo siguiente en cuanto a la sanción propuesta y su graduación:

Los hechos descritos demuestran el incumplimiento de la normativa de juego de la LRJ por parte de **NEVADANGO MARKETING Y SERVICIOS S.L.**, encajando en la descripción del tipo infractor regulado en el artículo 40.I), consecuencia de la comercialización de productos de lotería sin la oportuna autorización de SELAE, habiendo quedado acreditado que el presunto sujeto infractor ha sido el titular de las acciones que conforman la conducta infractora.

Sin perjuicio de lo que resulte de la posterior instrucción del procedimiento sancionador, en relación a dicha actividad, y según lo establecido en el artículo 42.2 de la LRJ, las infracciones calificadas como graves serán sancionadas con:

- “a) Multa de cien mil a un millón de euros.*
- b) Suspensión de la actividad en España por un plazo máximo de seis meses”.*

El artículo 42.5 de la LRJ establece, respecto a la cuantía de las sanciones, que *“... las mismas se graduarán atendiendo a la naturaleza de los derechos personales afectados, al volumen de las transacciones efectuadas, a los beneficios obtenidos, al grado de intencionalidad, a la reincidencia, a los daños y perjuicios causados a las personas interesadas y a terceras personas, y a cualquier otra circunstancia que sea relevante para determinar el grado de antijuridicidad y de culpabilidad presentes en la concreta actuación infractora”.*

Al respecto, teniendo en cuenta los hechos descritos en los Antecedentes de hecho y la documentación que obra en el expediente, ha quedado constatada la conducta infractora afectando a los derechos de los jugadores que participan en una actividad que no cuenta con el soporte requerido para su ejercicio, como es la autorización de operador legalmente designado existiendo un lucro por la citada actividad de ofrecimiento de juego por la entidad NEVADANGO MARKETING Y SERVICIOS S.L , con el consiguiente perjuicio al consumidor.

No obstante, el artículo 42.6 de la LRJ prevé que *“si en razón de las circunstancias concurrentes, se apreciara una cualificada disminución de la culpabilidad del imputado o de la antijuridicidad del hecho, el órgano sancionador establecerá la cuantía de la sanción aplicando la escala relativa a la clase de infracciones que preceda inmediatamente en gravedad a aquella en que se integra la considerada en el caso de que se trate”.*

A este respecto, debe tenerse en cuenta que la infracción que se está sustanciando en el presente expediente (no contar con autorización para comercializar material de juego procedente de los operadores de actividades de juego reservadas) contiene una peculiaridad sustancial, como es el hecho de que la



emisión de dicha autorización no corresponde a la autoridad competente –en este caso la DGOJ– sino al operador designado.

En este sentido, y partiendo de que en ningún momento consta la autorización expresa de SELAE a la entidad **NEVADANGO MARKETING Y SERVICIOS S.L** para desarrollar estas actividades, para precisar el alcance de la responsabilidad de ésta debe analizarse no solo el grado en que la inculpada conocía las implicaciones jurídicas de contar con la falta de autorización, o la existencia de una voluntad por su parte en reconducir jurídicamente esta situación fáctica consolidada, sino también la aproximación de SELAE a la misma.

En este sentido, según el “Contrato de servicios de gestión de puntos de venta de Loterías y Apuestas del Estado”, el Gestor del punto de venta se obliga a hacer efectiva la comercialización en el local (cláusula 3.2), salvo en los casos previstos en su cláusula 4.1.1, es decir, que, si se producen incumplimientos del Contrato por parte de los gestores de los puntos de venta de SELAE, la Sociedad Estatal ha de adoptar las medidas necesarias para que cese la actividad irregular.

Toda vez que la entidad NEVADANGO MARKETING Y SERVICIOS S.L continúa disponiendo de los productos facilitados por puntos de venta de la red comercial de SELAE, es obvio que tales medidas en relación con la inculpada, o bien no han sido adoptadas, o en todo caso no han tenido efecto alguno, pudiéndose concluir en consecuencia que no existe una desautorización expresa de SELAE al desarrollo de la actividad ilegal por parte de NEVADANGO MARKETING Y SERVICIOS S.L, o bien que SELAE no ha considerado dichas actividades como irregulares.

Considerando las anteriores circunstancias, procede reconsiderar el grado de responsabilidad presente en la infracción al apreciar una cualificada disminución de la culpabilidad, lo cual permite ponderar la cuantía de la sanción en virtud de lo previsto en el artículo 42.6 de la LRJ y aplicar la escala correspondiente a las infracciones leves.

El artículo 42.1.b) de la citada LRJ prescribe que *“las infracciones calificadas como leves serán sancionadas por la Comisión Nacional del Juego con las siguientes sanciones:*

- a) Apercibimiento por escrito.*
- b) Multa de hasta cien mil euros”.*

En este caso y atendiendo a los criterios anteriores, se estima conveniente proponer la sanción por importe de veinticinco mil euros (25.000 euros).

**CUARTO.-** Con fecha 15 de noviembre de 2022, se notificó al presunto sujeto infractor, el Acuerdo de Inicio de procedimiento sancionador de 14 de noviembre de 2022.



**QUINTO.-** Transcurrido el plazo de quince días hábiles concedido para formular alegaciones al Acuerdo de iniciación sin que conste que la entidad imputada haya ejercido dicho derecho, en virtud de lo previsto en el artículo 64.2.f) LPACAP, procede considerar como propuesta de resolución el Acuerdo de iniciación de este expediente, y en consecuencia dictar la presente resolución.

A los anteriores antecedentes de hecho le son de aplicación los siguientes

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

#### **PRIMERO.- Órgano competente.**

El artículo 25.2 de la *Ley 40/2015, de 1 de junio, de Régimen Jurídico del Sector Público* (en adelante, LRJSP) establece que: *“El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición legal o reglamentaria”*.

El artículo 36.1 de la LRJ establece que la Comisión Nacional del Juego (actualmente DGOJ, en base a la Disposición adicional segunda, apartado tercero, de la *Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*) y, en los supuestos a los que se refiere el artículo 42.3 de esta Ley, el titular del Ministerio de Economía y Hacienda (en la actualidad, Ministerio de Consumo, artículo 21 del *Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales*), ejercerán la potestad sancionadora respecto de las infracciones administrativas cometidas en materia de juego objeto de esta Ley.

En virtud de lo anterior, siendo uno de los objetos del presente procedimiento la posible comisión de una infracción calificada como grave, la competencia para iniciar y resolver corresponde al titular de la Dirección General de Ordenación del Juego.

#### **SEGUNDO.- Existencia de infracción y calificación.**

El artículo 40.l) de la LRJ, tipifica como infracción grave: *“La fabricación, comercialización, mantenimiento o distribución de material de juego propiedad de los operadores que desarrollen actividades de juego objeto de reserva en el artículo 4 de esta Ley sin la debida autorización”*.



El artículo 1 de la LRJ, objeto: *“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.*

*La Ley regula, en particular, la actividad de juego a que se refiere el párrafo anterior cuando se realice a través de canales electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos, en los que los medios presenciales deberán tener un carácter accesorio, así como los juegos desarrollados por las entidades designadas por esta Ley para la realización de actividades sujetas a reserva, con independencia del canal de comercialización de aquéllos”.*

El artículo 2 de la LRJ, relativo al ámbito de aplicación indica que: *“[...] se incluyen en el ámbito de aplicación de esta Ley las siguientes actividades de juego cuando la actividad desarrollada tenga ámbito estatal: [...] a) Las actividades de juego de loterías, apuestas y otras cualesquiera, en las que se arriesguen cantidades de dinero u objetos económicamente evaluables en cualquier forma, sobre resultados futuros inciertos, y que permitan su transferencia entre los participantes con independencia de que predomine en ellos el grado de destreza de los jugadores o sean exclusiva o fundamentalmente de suerte, envite o azar”.*

En artículo 3 apartado b) de la LRJ contiene la definición de actividad de juego de lotería: *“Se entiende por loterías las actividades de juego en las que se otorgan premios en los casos en que el número o combinación de números o signos, expresados en el billete o boleto o su equivalente electrónico, coinciden en todo o en parte con el determinado mediante un sorteo o evento celebrado en una fecha previamente determinada o en un programa previo, en el caso de instantáneas o presorteadas. Las loterías se comercializan en billetes, boletos o cualquier otra forma de participación cuyo soporte sea material, telemático, telefónico o interactivo”.*

Por su parte, el artículo 4 apartado 1 de la LRJ, regula la actividad de juego sometida a reserva legal: *“Las loterías de ámbito estatal quedarán reservadas a los operadores designados por la Ley”.*

La Disposición adicional primera de la LRJ establece, en su apartado primero, respecto a las entidades designadas para la comercialización no ocasional de juegos de lotería de ámbito estatal que: *“La Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado y la Organización Nacional de*



*Ciegos Españoles (ONCE) son los operadores designados para la comercialización de los juegos de loterías regulados en esta Ley”.*

Por su parte, el apartado cuatro de la citada Disposición adicional primera establece, respecto de la comercialización de los juegos gestionados por SELAE y ONCE, que: *“Los juegos gestionados por la Sociedad Estatal de Loterías y Apuestas del Estado y la ONCE se comercializarán en billetes, boletos o cualquier otra forma de participación cuyo soporte pueda ser material, informático, telemático, telefónico o interactivo, directamente o a través de cualquier establecimiento de su red comercial externa”.*

Respecto a la comercialización, 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 sobre colaboradores en la comercialización de productos de lotería*, establece lo siguiente:

4. *“Las personas físicas o jurídicas que, no formando parte de la red externa de comercialización de los operadores designados para la realización de actividades reservadas por la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, comercialicen o participen en la comercialización de juegos de lotería deberán contar con la autorización expresa del operador designado para el desarrollo de las citadas actividades, con excepción de los terceros que, bajo la exclusiva responsabilidad de los gestores de la citada red externa comercialicen productos de loterías de acuerdo con los usos y costumbres tradicionalmente admitidas.*
5. *La falta de autorización dará lugar a que el comercializador o la persona o entidad que participe en la comercialización pueda ser sancionado como autor de una infracción muy grave establecida en las letras g) o h) del artículo 39 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego o grave establecida en la letra l) del artículo 40 de la misma Ley.*
6. *Los operadores designados para la realización de actividades reservadas por la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, deberán comunicar a la Comisión Nacional del Juego con la periodicidad que ésta determine, la relación de las personas o entidades autorizadas para la comercialización de sus productos objeto de reserva”.*

**Consideraciones jurídicas sobre el alcance del concepto “comercialización o participación en la comercialización de juegos de lotería”**



Con el objeto de definir de manera precisa el alcance o extensión del concepto jurídico previsto en el artículo 30 del Real Decreto de licencias, la DGOJ solicitó Informe a la Abogacía del Estado dependiente de la Secretaría de Estado de Hacienda del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

La cuestión planteada en dicha solicitud radicaba en determinar si el desarrollo a través de portales de internet accesibles al público de actividades de prestación de servicios de asesoramiento, custodia, pago, cobro, gestión de documentación y representación directa o indirecta, entre los clientes de dichos portales y los puntos de venta autorizados por los operadores designados para la comercialización de juegos de loterías, y que suponen en definitiva el ofrecimiento de la posibilidad de adquirir productos de lotería sujetos a reserva legal, gestionando a cambio de un precio, las órdenes de compra cursadas por el cliente, o su participación con otros clientes en peñas organizadas por la propia entidad, así como el cobro de los correspondientes premios; implica la comercialización de productos de lotería.

Al respecto la Abogacía del Estado emitió Informe en fecha 18/06/2013 en el que atendía a las siguientes consideraciones jurídicas:

- Puesto que ni la LRJ ni el Real Decreto de licencias contienen una definición del concepto de comercialización a efectos de la reserva legal de la actividad de lotería, es preciso acudir a una interpretación gramatical y teleológica de las normas (artículo 3 del Código Civil):
  - Así, respecto a la interpretación gramatical, y de acuerdo a la Real Academia Española comercializar es “*dar a un producto condiciones y vías de distribución para su venta*”. En este sentido, la actividad antes descrita caería dentro del ámbito de la definición anterior, puesto que los portales de internet que ofrecen esos servicios constituyen una vía de distribución para la venta de productos de lotería.
  - Respecto a la interpretación teleológica, y de acuerdo con la Exposición de Motivos, el objetivo perseguido por la LRJ al establecer la reserva sobre los juegos de lotería es someterlos a un control público de carácter estricto al objeto de atender a importantes fines de carácter público como es, principalmente, el de la lucha contra las actividades delictivas de blanqueo de capitales; dicho principio de control estricto se realiza en mayor medida si se estima que



actividades objeto de Informe quedan sujetas a la autorización de los operadores designados legalmente para el desarrollo de los juegos de lotería.

- Además, aun en el supuesto de considerar que la actividad antes descrita no implica comercialización en sentido estricto, no puede olvidarse que el artículo 30 del Real Decreto de licencias define en sentido amplio el campo de aplicación de la exigencia de autorización, que abarca a todas las personas físicas o jurídicas que no formando parte de la red externa de comercialización de los operadores designados participen en la comercialización de los juegos en cuestión, expresión mucho más genérica que incluye a todos aquellos que faciliten la venta, por ejemplo, mediante la gestión de órdenes de compra cursadas por terceros.

En base a las anteriores consideraciones jurídicas la Abogacía del Estado formula las siguientes Conclusiones:

*“PRIMERO: El desarrollo, a través de páginas de internet accesibles desde dispositivos privados o bien desde dispositivos de uso público, de actividades como las descritas en el cuerpo del presente informe y que, en definitiva, impliquen que se ofrece al público la posibilidad de adquirir productos de lotería comercializados por los operadores legalmente designados o de participar con otros usuarios en peñas gestionadas por dichas entidades, supone una participación en la comercialización de juegos de loterías, en el sentido previsto 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 27 de mayo, de regulación del juego, en lo relativo a licencias, autorizaciones y registros del juego.*

*SEGUNDO: En consecuencia, aquellas entidades, personas físicas o jurídicas que, no formando parte de la red externa de comercialización de los operadores designados para la realización de actividades reservadas, desarrollen actividades como las antes mencionadas deberán contar con la preceptiva autorización del operador legalmente designado”.*

Al respecto de las consideraciones jurídicas formuladas en el Informe de la Abogacía del Estado y sus consiguientes conclusiones, se ha de entender y precisar que las alusiones que en el mismo se realizan a portales de internet donde se ofertan participaciones en juegos de SELAE a través de grupos o peñas con otros usuarios, es por asimilación perfectamente aplicable a las plataformas de telemarketing (*call center* para su denominación habitual en el ámbito profesional) donde se ofertan dichas incorporaciones a grupos o peñas, con la misma funcionalidad final, que no es otra que implementar un canal comercializador para la captación de posibles clientes interesados en participar en apuestas, bajo forma de grupo o peña, sobre juegos de SELAE.



Por su parte, la Sentencia del Tribunal Supremo en el Recurso de Casación Contencioso-Administrativo nº 4306/2017, de 23 de julio de 2018, dedica su Fundamento Jurídico Cuarto a ofrecer una interpretación del término “comercializar” señalando que *“El término comercializar como elemento determinante del tipo infractor definido en el art. 40. I) de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de Regulación del Juego debe interpretarse, tal y como señala la Real Academia de la Lengua, como «Dar a un producto condiciones y vías de distribución para su venta.», o como señala (ww.wordreference.com) «Desarrollar y organizar los procesos necesarios para facilitar la venta de un producto». En definitiva, "comercializar" material de juego implica desarrollar de forma habitual, no ocasional, una actividad comercial o mercantil que tenga por objeto la distribución o venta del soporte material del juego, en este caso los billetes de lotería o los boletos de apuestas, siendo el ánimo de lucro relevante para establecer que nos encontramos ante una actividad comercial o mercantil.”*

Ha quedado constatado que NEVADANGO MARKETING Y SERVICIOS, S.L. está comercializando productos de lotería propiedad del operador designado, SELAE, sin autorización expresa del mismo.

### **TERCERO.- Responsable de la infracción.**

NEVADANGO MARKETING Y SERVICIOS, S.L. es sujeto infractor ya que, de acuerdo con el artículo 38 de la LRJ:

“1. Son sujetos infractores las personas físicas o jurídicas que realicen las acciones u omisiones tipificadas como infracciones en esta Ley, les den soporte, publiciten, promocionen u obtengan beneficio de las mismas.

2. Se consideran también sujetos infractores y organizadores de juego a los efectos del presente artículo, exigiéndoles idéntica responsabilidad, a las personas físicas o jurídicas que obtuvieran un beneficio relevante vinculado directamente al desarrollo de actividades de juego como consecuencia de las acciones u omisiones referidas en el apartado anterior.”

Los hechos descritos demuestran el incumplimiento de la normativa de juego de la LRJ por parte de NEVADANGO MARKETING Y SERVICIOS S.L., encajando en la descripción del tipo infractor regulado en el artículo 40.I), consecuencia de la comercialización de productos de lotería sin la





oportuna autorización de SELAE, habiendo quedado acreditado que el sujeto infractor ha sido el titular de las acciones que conforman la conducta infractora.

#### **CUARTO.- Sanción.**

Los hechos descritos responden al tipo de falta grave recogido en el artículo 40 l) de la LRJ: *“La fabricación, comercialización, mantenimiento o distribución de material de juego propiedad de los operadores que desarrollen actividades de juego objeto de reserva en el artículo 4 de esta Ley sin la debida autorización”*.

De conformidad con lo establecido en el artículo 42.2 de la LRJ, las infracciones calificadas como graves serán sancionadas con:

- “a) Multa de cien mil a un millón de euros.*
- b) Suspensión de la actividad en España por un plazo máximo de seis meses”*.

Por su parte, el artículo 42.5 de la LRJ establece, respecto a la cuantía de las sanciones, que *“... las mismas se graduarán atendiendo a la naturaleza de los derechos personales afectados, al volumen de las transacciones efectuadas, a los beneficios obtenidos, al grado de intencionalidad, a la reincidencia, a los daños y perjuicios causados a las personas interesadas y a terceras personas, y a cualquier otra circunstancia que sea relevante para determinar el grado de antijuridicidad y de culpabilidad presentes en la concreta actuación infractora”*.

Al respecto, teniendo en cuenta los hechos descritos en los Antecedentes de hecho y la documentación que obra en el expediente, ha quedado constatada la conducta infractora afectando a los derechos de los jugadores que participan en una actividad que no cuenta con el soporte requerido para su ejercicio, como es la autorización de operador legalmente designado, existiendo un lucro por la citada actividad de ofrecimiento de juego por la entidad NEVADANGO MARKETING Y SERVICIOS, S.L. con el consiguiente perjuicio al consumidor.

No obstante, el artículo 42.6 de la LRJ prevé que *“si en razón de las circunstancias concurrentes, se apreciara una cualificada disminución de la culpabilidad del imputado o de la antijuridicidad del hecho, el órgano sancionador establecerá la cuantía de la sanción aplicando la escala relativa a la clase de infracciones que preceda inmediatamente en gravedad a aquella en que se integra la considerada en el caso de que se trate”*.



En relación con lo anterior, debe tenerse en cuenta que la infracción que se está sustanciando en el presente expediente (no contar con autorización para comercializar material de juego procedente de los operadores de actividades de juego reservadas) contiene una peculiaridad sustancial, como es el hecho de que la emisión de dicha autorización no corresponde a la autoridad competente –en este caso la DGOJ– sino al operador designado.

En este sentido, y partiendo de que en ningún momento consta la autorización expresa de SELAE a la entidad NEVADANGO MARKETING Y SERVICIOS S.L. para desarrollar estas actividades, para precisar el alcance de la responsabilidad de ésta debe analizarse no solo el grado en que la inculpada conocía las implicaciones jurídicas de contar con la falta de autorización, o la existencia de una voluntad por su parte en reconducir jurídicamente esta situación fáctica consolidada, sino también la aproximación de SELAE a la misma.

Según el “Contrato de servicios de gestión de puntos de venta de Loterías y Apuestas del Estado”, el Gestor del punto de venta se obliga a hacer efectiva la comercialización en el local (cláusula 3.2), salvo en los casos previstos en su cláusula 4.1.1, es decir, que, si se producen incumplimientos del Contrato por parte de los gestores de los puntos de venta de SELAE, la Sociedad Estatal ha de adoptar las medidas necesarias para que cese la actividad irregular.

Toda vez que la entidad NEVADANGO MARKETING Y SERVICIOS S.L. continuó disponiendo de los productos facilitados por puntos de venta de la red comercial de SELAE, es obvio que tales medidas en relación con la inculpada, o bien no han sido adoptadas, o en todo caso no han tenido efecto alguno, pudiéndose concluir en consecuencia que no existe una desautorización expresa de SELAE al desarrollo de la actividad ilegal por parte de NEVADANGO MARKETING Y SERVICIOS S.L., o bien que SELAE no ha considerado dichas actividades como irregulares.

Considerando las anteriores circunstancias, procede reconsiderar el grado de responsabilidad presente en la infracción al apreciar una cualificada disminución de la culpabilidad, lo cual permite ponderar la cuantía de la sanción en virtud de lo previsto en el artículo 42.6 de la LRJ y aplicar la escala correspondiente a las infracciones leves.

El artículo 42.1.b) de la citada LRJ prescribe que *“las infracciones calificadas como leves serán sancionadas por la Comisión Nacional del Juego con las siguientes sanciones:*

- a) *Apercibimiento por escrito.*
- b) *Multa de hasta cien mil euros”.*



En este caso y atendiendo a los criterios anteriores, se estima conveniente imponer la sanción por importe de veinticinco mil euros (25.000 euros).

Por todo lo expuesto,

### **RESUELVO**

**Primero.-** Imponer a NEVADANGO MARKETING Y SERVICIOS, S.L. con CIF XXXXXXXXX, la sanción de MULTA de VENTICINCO MIL EUROS (25.000 €), como consecuencia de una infracción tipificada como grave en el artículo 40.l) de la Ley de Regulación del Juego, consistente en “La fabricación, comercialización, mantenimiento o distribución de material de juego propiedad de los operadores que desarrollen actividades de juego objeto de reserva en el artículo 4 de esta Ley sin la debida autorización”.

Se advierte al sancionado de que la sanción impuesta deberá hacerla efectiva, mediante el documento de ingreso modelo 069 (adjunto a la presente resolución), en el plazo de pago voluntario que señala el artículo 68 del Reglamento General de Recaudación, aprobado por Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, en relación con el artículo 62 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, Ley General Tributaria o, en caso contrario, se procederá a su recaudación en período ejecutivo.

El plazo de ingreso en periodo voluntario del importe de la sanción será el siguiente:

- a) Si recibe la notificación entre los días 1 y 15 de cada mes, ambos inclusive, el plazo para efectuar el pago voluntario será hasta el día 20 del mes siguiente o inmediato hábil posterior.
- b) Si recibe la notificación entre los días 16 y último de cada mes, ambos inclusive, el plazo del pago será hasta el 5 del segundo mes siguiente o inmediato hábil posterior.

**Segundo.-** Ordenar a NEVADANGO MARKETING Y SERVICIOS, S.L. el cese inmediato de la actividad de juego ilegal en España.



MINISTERIO  
DE CONSUMO

SECRETARÍA GENERAL DE  
CONSUMO Y JUEGO

DIRECCIÓN GENERAL  
DE ORDENACIÓN DEL JUEGO

**Tercero.-** Adoptar las medidas definitivas para la interrupción de la actividad de juego ilegal en España, según lo previsto en el artículo 47.2 de la LRJ.

**Cuarto.-** Notificar la presente resolución para conocimiento y efectos, de acuerdo con lo previsto en los artículos 40 a 44 de la LPACAP, haciéndole saber que, contra la misma, el interesado podrá interponer, en el plazo de un mes contado a partir del día siguiente al de su notificación, recurso de alzada ante el titular de la Secretaría General de Consumo y Juego, de conformidad con los artículos 115, 121 y 122 de la LPACAP.

Madrid, 30 de marzo de 2023

Director General  
Mikel Arana Echezarreta