

MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DE LA ORDEN MINISTERIAL POR LA QUE SE APRUEBA LA REGLAMENTACION BÁSICA DE LAS APUESTAS CRUZADAS Y SE MODIFICAN DISTINTAS ÓRDENES MINISTERIALES POR LAS QUE SE APRUEBA LA REGLAMENTACIÓN BÁSICA DE DETERMINADOS JUEGOS.

FICHA DEL RESUMEN EJECUTIVO

Ministerio/Órgano proponente	Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.	Fecha	21-07-14
Título de la norma	Orden Ministerial por la que se aprueba la reglamentación básica de las apuestas cruzadas y se modifican distintas órdenes ministeriales por las que se aprueba la reglamentación básica de determinados juegos.		
Tipo de Memoria	Normal <input type="checkbox"/> Abreviada <input checked="" type="checkbox"/>		
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Situación que se regula	Exigencia de regulación previa de este tipo de apuestas para su desarrollo y explotación, así como para el otorgamiento de licencias singulares que establece el artículo 11 de la ley 13/2011, de regulación del Juego.		
Objetivos que se persiguen	<p>Determinación de la reglamentación básica de las apuestas cruzadas.</p> <p>Posibilitar el otorgamiento de la licencia singular correspondiente.</p> <p>Apertura del mercado a una pluralidad de operadores.</p> <p>Protección de los participantes y de los intereses de carácter público que confluyen en la actividad de juego.</p>		
Principales alternativas consideradas	-----		

CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO		
Tipo de norma	Orden Ministerial.	
Estructura de la Norma	Cuatro capítulos, diecinueve artículos, una disposición transitoria y catorce disposiciones finales.	
Informes recabados y conformidades solicitadas	<ul style="list-style-type: none"> - Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. - Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. - Dirección General de Financiación, Tributos y Juego de la Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Andalucía. - Dirección General de Tributos y Juegos del Departamento de Economía y Conocimiento de la Generalitat de Cataluña. - Dirección General de Tributos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. - Secretaría de Estado de Hacienda. - Secretaria de Estado de Presupuestos y Gastos - Secretaría de Estado de Administraciones Públicas. - Subsecretaría de Hacienda y Administraciones Públicas. - Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. 	
Tramite de audiencia	Información pública a través de la página web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.	
ANÁLISIS DE IMPACTOS		
ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS	No afecta al ámbito competencial de las CCAA ya que regula el régimen de autorización y explotación de las apuestas cruzadas por canales remotos, como actividad de ámbito nacional.	
IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO	Efectos sobre la economía en general.	Impacto positivo al posibilitarse la explotación de un tipo de juego hasta el momento no autorizado.

	En relación con la competencia	<input type="checkbox"/> La norma no tiene efectos significativos sobre la competencia. <input checked="" type="checkbox"/> La norma tiene efectos positivos sobre la competencia. <input type="checkbox"/> La norma tiene efectos negativos sobre la competencia.
	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	<input type="checkbox"/> Supone una reducción de cargas administrativas. Cuantificación estimada: _____ <input checked="" type="checkbox"/> Incorpora nuevas cargas administrativas. Cuantificación estimada: ___2.279 €/unidad__ <input type="checkbox"/> No afecta a las cargas administrativas.
	Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma	<input type="checkbox"/> Implica un gasto. <input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de la Administración del Estado. <input checked="" type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales. <input type="checkbox"/> Implica un ingreso. Cuantificación estimada: 1.931.533,75 € Cuantificación estimada:
IMPACTO DE GÉNERO	La norma tiene un impacto de género	<input type="checkbox"/> Negativo <input checked="" type="checkbox"/> Nulo <input type="checkbox"/> Positivo
OTROS IMPACTOS CONSIDERADOS	Ninguno.	
OTRAS CONSIDERACIONES	Ninguna.	

MEMORIA DEL ANÁLISIS DEL IMPACTO NORMATIVO DEL PROYECTO DE ORDEN MINISTERIAL POR EL QUE SE APRUEBA LA REGLAMENTACION BÁSICA DE LAS APUESTAS CRUZADAS, Y SE MODIFICAN DISTINTAS ÓRDENES MINISTERIALES POR LAS QUE SE APRUEBA LA REGLAMENTACIÓN BÁSICA DE DETERMINADOS JUEGOS.

1.- Memoria abreviada

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

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

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

2.- Base jurídica y rango normativo del proyecto

Este proyecto normativo encuentra su fundamentación jurídica en **la exigencia de regulación previa** que, **para el otorgamiento de las licencias singulares de cada tipo de juego**, establece el artículo 11 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego.

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

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

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

3.-Oportunidad de la norma

Desde la despenalización del juego mediante el Real Decreto-Ley 16/1977, de 25 de febrero, por el que se regulan los Aspectos Penales, Administrativos y Fiscales de los Juegos de Suerte, Envite o Azar y Apuestas se han producido cambios sustanciales en la concepción tradicional del juego, configurándose actualmente **nuevos canales de participación en las distintas actividades de juego**, todo ello debido a la irrupción de los nuevos servicios de comunicación electrónica y a la utilización de los servicios de juego interactivos a través de Internet.

Con la aparición de estos nuevos canales de participación, se hace **necesario regular las apuestas cruzadas** encuadradas en la modalidad de juego Apuestas y recogida por la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, para posibilitar su comercialización.

La Ley 13/2011, de 27 de mayo, define en su artículo 3 apartado c) las apuestas cruzadas como **aquellas en que un operador actúa como intermediario y garante de las cantidades apostadas entre terceros, detrayendo las cantidades o porcentajes que previamente el operador hubiera fijado.**

En relación con la motivación de dicha regulación, debe destacarse en primer lugar que, sin perjuicio de que ello no sea una condición necesaria para proceder a la regulación de un tipo de juego, de la lectura de la LRJ se deduce la **voluntad inicial del legislador de regular este tipo de apuestas**, dado que las apuestas cruzadas están incluidas expresamente en el mencionado artículo 3 de la LRJ, donde se definen los tipos de apuestas, y en el artículo 48 relativo a la regulación del impuesto sobre actividades del juego.

Como ya se ha manifestado anteriormente, la LRJ establece que solo podrá solicitarse la licencia singular, y en consecuencia los operadores de juego sólo podrán desarrollar y explotar, de aquella actividad de juego de la que haya sido aprobada y publicada con carácter previo su regulación.

Por otro lado, cabe destacar como objetivo de este proyecto normativo la **protección de los participantes y de los intereses de carácter público que confluyen en las actividades de juego**, en especial la protección de los menores y personas dependientes, la prevención de las ludopatías, así como el cumplimiento de las previsiones de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo.

Derivado de la no regulación de las apuestas cruzadas, es constatable la **existencia de un mercado de este tipo de juego** que opera fuera de la regulación española, y al que se puede acceder a través de determinadas herramientas y procedimientos tecnológicos desde nuestro territorio por jugadores españoles. La inactividad regulatoria serviría para fortalecer la existencia e importancia de dicho mercado ilegal, en el que tanto los participantes como los intereses de carácter público no gozan de la suficiente y necesaria protección.

Frente a la alternativa de no regular, **la regulación** permitiría canalizar dicha actividad dentro de la oferta regulada, robusteciendo y otorgando coherencia al mercado de juego remoto, con determinadas **ventajas desde el punto de vista de los intereses generales** que la LRJ intenta proteger. En particular, desde el punto de vista de la **protección de la salud pública**, la regulación supondrá:

- Aplicar las **políticas y medidas transversales de juego responsable**, preventivas, de sensibilización, intervención y de control, a que ya vienen sujetos los restantes tipos de juego. Entre las establecidas a nivel regulatorio cabe destacar: la obligación de verificación previa del participante, el control de acceso de menores y autoexcluidos, o las previsiones sobre límites temporales a los depósitos de los participantes.
- Conciliar lo anterior con las **medidas adicionales de responsabilidad social corporativa** en materia de autocontrol del jugador y detección de conductas desordenadas que puedan establecer los operadores individualmente, potenciando su efecto.
- Poder **alinear la regulación de este tipo de juego con previsiones habituales en otras reglamentaciones básicas** de apuestas en materia de juego responsable, como puede ser por ejemplo la limitación de depósitos en vivo.
- Alinear igualmente el **régimen publicitario y de comunicaciones comerciales** aplicable con el que rige a nivel del resto de juegos regulados, sin perjuicio de las especificidades que puedan existir en relación con los distintos tipos de juego.
- Complementar tales **aspectos** comunes a todas las modalidades con otros **específicamente adaptados a dicho tipo de juego**, incorporados en la reglamentación básica, que permitan abordar los riesgos específicos que pueden derivarse en relación con este tipo. Un ejemplo puede ser la obligación que se incluye de impartir un tutorial explicativo de las apuestas

cruzadas al usuario neófito. Dicho tutorial estará posteriormente a disposición del usuario.

- Igualmente, la regulación hará posible **englobar este tipo de juego en cualesquiera otras medidas**, regulatorias o no, que se desarrollen en el futuro.

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

1. Eliminación de juego injusto, deshonesto y corrupto

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

2. Mejora de la seguridad del entorno del jugador

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

3. Reducción del riesgo de actividades delictivas

- *Menor riesgo de blanqueo de capitales, al establecerse el cruce de ofertas de apuestas de acuerdo con la mejor cuota disponible, con su orden de llegada, y de forma anónima; o bien, alternativamente, sujetarse el desarrollo del juego a limitaciones y obligaciones de monitorización adicionales.*
- *Menor riesgo de utilización fraudulenta de datos personales, de suplantación de identidad y, en general, del uso de las plataformas de juego para actividades delictivas*

4. Reducción de las distorsiones del mercado

- *Complementación de la oferta de juegos con un producto importante, proporcionando un marco más coherente e integrado para la explotación y el consumo de estas actividades*

- *Reducción de la competencia desleal derivada del mercado ilegal*
- *Favorecimiento de la competencia efectiva entre operadores habilitados y posicionamiento de operadores no preeminentes*

Entre las anteriores previsiones merecen destacarse las medidas establecidas en la Orden para reducir el riesgo de surgimiento de problemas de orden público relacionados con el fraude y, muy particularmente, el **blanqueo de capitales**. Resulta difícilmente discutible que la propia regulación del juego, y el desarrollo del mismo bajo las previsiones normativas aplicables al juego de ámbito estatal con carácter general, ya supondrán una mejora en este sentido en relación con el juego ilegal o no regulado. En todo caso, con independencia de lo anterior, las características de este juego, en el que es uno o varios participantes quien apuesta contra otro u otros, aconsejan una particular atención a que la regulación específica no solo no favorezca estas conductas, sino que reduzca los riesgos y posibilite el control y monitorización de la actividad a tales efectos.

En este sentido, tanto el **carácter anónimo de las ofertas de apuestas** para el resto de los apostantes –sin que se conozca la identidad de los restantes participantes–, como la **casación de las ofertas** de acuerdo con el orden de entrada en la plataforma y a la mejor cuota existente, constituyen una robusta garantía de partida para la disuasión de comportamientos de blanqueo de capitales, al **dificultar la transferencia de fondos entre participantes concretos**. Todos ellos son elementos inherentes a la consideración tradicional de las apuestas cruzadas, en la que los participantes casan sus apuestas a través de una plataforma de intercambio, en función de la cotización de las apuestas, a la manera por ejemplo de los mercados de valores. Así lo consideran las legislaciones más próximas existentes a nivel comparado donde se ha desarrollado esta modalidad, como pueden ser Reino Unido o Italia, que incorporan tales previsiones, que fueron incorporadas como obligaciones en el borrador de Orden sometido a información pública.

En todo caso, tal como el trámite de información pública ha corroborado, no cabe desconocer existen posibles **modelos alternativos de explotación** de juegos de apuestas entre participantes, en los que resultaría **necesaria la interacción directa** entre aquéllos –mediando el operador de juego– para posibilitar que jugadores conocidos apuesten entre sí.

En la versión definitiva de la Orden las previsiones anteriormente mencionadas relativas al anonimato y a la casación a mejor cuota por orden de entrada se mantienen. Sin perjuicio de ello, en orden a compatibilizar la protección que merece la prevención y lucha contra el blanqueo de capitales con los principios de necesidad, proporcionalidad y mínima restricción, y partiendo de la configuración general del juego de apuestas cruzadas como plataforma de intercambio en el sentido tradicional, se ha optado por **contemplar en la Orden la posibilidad de solicitar una exención** a tales obligaciones.

Tal exención se podrá conceder por la DGOJ **sujeta a las condiciones y límites económicos que en cada caso se consideren necesarios** para no incrementar el riesgo de surgimiento de blanqueo de capitales y otros tipos de fraude. Entre estos límites se podrán contar los relativos a montante máximo de riesgo asumido por apuesta y/o por período temporal.

Igualmente, para evitar generar dificultades adicionales en el control o seguimiento de la actividad, como consecuencia del hecho de que la interacción directa entre participantes sería inherente al propio juego y no indicativo por sí mismo de conducta fraudulenta, se establecerán **medidas adicionales de monitorización de la actividad de los jugadores**, que serán responsabilidad del operador, específicamente establecidas para este tipo de juego y destinadas a favorecer la detección de tales actividades.

Estas medidas permitirán reducir el riesgo de blanqueo y favorecer el control ex post de posibles conductas sospechosas, sin merma en el nivel de protección a este respecto de estos juegos específicos en relación con las apuestas cruzadas como plataformas de intercambio o mercado.

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

4.- Contenido

Esta Orden Ministerial se divide en cuatro capítulos, diecinueve artículos, una disposición transitoria y catorce disposiciones finales.

El **Capítulo I** recoge las disposiciones generales e incorpora las definiciones que resultan útiles para la adecuada comprensión del texto.

El **Capítulo II** hace referencia a los títulos habilitantes con los que deberán contar los operadores interesados en el desarrollo y explotación de las apuestas cruzadas, estableciendo que deberán obtener una licencia general para la modalidad de "Apuestas", y una la licencia singular para la comercialización de cada uno de los tipos de apuestas cruzadas. Igualmente, este Capítulo establece una vigencia de cinco años para la licencia singular (período máximo permitido por la Ley 13/2011, de 27 de mayo) prorrogable por periodos de idéntica duración, y habilita a la Dirección General de Ordenación del Juego para determinar mediante resolución las garantías vinculadas a cada licencia singular, estableciendo un tramo de entre el 5% y 12%, que en su caso se habrá de precisar con arreglo a criterios de coste económico en relación con el volumen de actividad.

El **Capítulo III** establece el marco de relaciones entre el operador y los participantes. Igualmente, hace referencia al procedimiento de atención y resolución de quejas y reclamaciones implementado por el operador y puesto a

disposición de los participantes. Asimismo, enuncia las distintas obligaciones de información del operador de juego frente al participante, autoriza la promoción de los juegos en los términos que establece el artículo 7 de la ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego y regula los canales y medios de participación.

El **Capítulo IV** establece las pautas para el desarrollo de las apuestas cruzadas y determina los límites económicos a la participación. Además, este Capítulo recoge las normas de actuación en relación a la participación en el juego, por parte de operador y participante, en particular la conformación y confirmación de la oferta de apuesta y la formalización de las apuestas cruzadas, así como las especialidades de las apuestas cruzadas con interacción entre participantes, la anulación de acontecimientos y la dinámica básica del juego. Por último, también regula la determinación, asignación y pago de premios.

El **Anexo** a la orden aprueba los límites de los importes de las garantías vinculadas a cada licencia singular para la explotación de cada uno de los tipos de apuestas cruzadas, y que se fijarán entre el 5% y el 12% de los ingresos netos del operador, imputables a la actividad sujeta a licencia singular en el año inmediatamente precedente.

Se opta por el establecimiento de las referidas garantías con la finalidad de dar cobertura a las obligaciones que los distintos operadores de juego puedan contraer en el desarrollo de la actividad de juego frente a los participantes o frente a las Administraciones Públicas. El riesgo implícito que conlleva este tipo de actividades de juego requiere que sean desarrolladas por empresas solventes.

Por último, esta Orden Ministerial contiene una disposición transitoria y catorce disposiciones finales. La **disposición transitoria** establece que los operadores de juego no ofrecerán en su programa de acontecimientos y eventos los de carácter hípico en tanto en cuanto no se determine legalmente el tipo de gravamen aplicable a este tipo de apuesta cruzada. En cuanto a las **disposiciones finales**, la primera se refiere a la habilitación a la Dirección General de Ordenación del Juego para establecer el procedimiento de autorizaciones de actividades de juego de carácter ocasional; las doce siguientes modifican distintos órdenes ministeriales que aprueban la reglamentación básica de distintos tipos de juegos, al objeto de garantizar el carácter gratuito de la información que el operador proporciona al jugador, de incorporar al articulado del texto de la reglamentación de determinadas órdenes de apuestas, y mejorar técnicamente la redacción del artículo que desarrolla los canales y medios de participación en las correspondientes reglamentaciones; y la última de ellas determina la entrada en vigor de la misma.

En particular, la propuesta de modificación del artículo 10 de las reglamentaciones básicas ya aprobadas responde esencialmente, siempre dentro del marco del precepto legal del que el párrafo en cuestión trae causa -el artículo 9.1 párrafo tercero de la LRJ-, y de cualesquiera otras previsiones contenidas en la LRJ, a la voluntad de **adecuar la dicción de las Órdenes Ministeriales a las previsiones contenidas en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de**

Mercado (LGUM) y, en particular, a sus artículos 17.1.b), 20.4 y 21.3, de manera que se pueda compatibilizar la existencia de tal autorización autonómica, en su caso, con las previsiones de dicha Ley. La aplicación conjunta de estos preceptos determina que la autorización autonómica en relación con la instalación de una terminal de juego en una ubicación determinada, en caso de existir, no puede volver a versar sobre elementos ya verificados a través de la autoridad de origen, en este caso la DGOJ.

En concreto, al eliminar la alusión a la “normativa estatal de aplicación” de la redacción de las órdenes se pretende clarificar que el otorgamiento o denegación de la autorización autonómica, en caso de existir ésta, no puede basarse en ejercicios de verificación del cumplimiento de la normativa estatal de aplicación al juego; y paralelamente, en sentido contrario, que el supuesto incumplimiento de dicha normativa estatal no puede ser esgrimido por la Comunidad Autónoma en la que se pretende instalar el terminal para denegar la autorización.

5.- Tramitación

La tramitación de esta disposición normativa se inició con la puesta en conocimiento del **Consejo de Políticas del Juego** del proyecto mencionado, en su sesión de 19 de febrero de 2014. Como consecuencia de ello, las Comunidades Autónomas de Castilla-La Mancha y País Vasco presentaron comentarios por escrito. La primera de ellas manifestaba la dificultad por su parte para valorar el contenido de la regulación de la normativa del borrador que se les facilitó e indicó que tal regulación debería ajustarse a las Órdenes ya aprobadas. Por su parte, el Gobierno Vasco manifestó que no estaba en contra de la regulación de las apuestas cruzadas online, sin perjuicio de determinadas consideraciones sobre la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso conducente a dicha regulación, y sobre la estimación del impacto de la regulación sobre el juego presencial, y en particular, sobre la recaudación o tributación para las distintas administraciones afectadas. Adicionalmente, el País Vasco presentó observaciones en el trámite de información pública, observaciones que se ponen de manifiesto posteriormente.

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

- Federación Española de Jugadores de Azar Rehabilitados (F.E.J.A.R.)
- Remote Gambling Association (RGA)
- Luckia Games, S.A.
- Dirección de Juego y Espectáculos del Gobierno Vasco.

- Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE)
- Betfair Group.
- Asociación Española de Juego Digital (J.DIGITAL)
- Comisión Ejecutiva Confederal de UGT
- Premier Megaplex, S.A.
- Asociación de Máquinas Recreativas (AEMAR).
- D. Mariano Chóliz y D. Jerónimo Sáiz, respectivamente, Director de la Unidad de Investigación: “Adicción al Juego y Adicciones Tecnológicas” de la Universidad de Valencia y Jefe de Psiquiatría y Director de la Unidad del Juego del Hospital Ramón y Cajal, catedrático de la Universidad de Alcalá de Henares, respectivamente.

El contenido del proyecto fue asimismo puesto en conocimiento del **Consejo Asesor de Juego Responsable** en su sesión de 20 de marzo de 2014.

Adicionalmente, este proyecto fue **puesto en conocimiento de la Comisión Europea**, en cumplimiento de lo establecido en la Directiva 98/34/CE y, a nivel de Derecho interno, en el Real Decreto 1337/1999, de 31 de julio, por el que se regula la remisión de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas y reglamentos relativos a los servicios de la sociedad de la información, en la voluntad de proporcionar certidumbre jurídica a operadores y jugadores de que la norma es plenamente compatible con el Derecho comunitario y en particular con la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios. Como consecuencia de este trámite, antes de la notificación a la Comisión Europea, se recibieron observaciones al proyecto por parte de la Dirección General de Políticas de Apoyo a la Discapacidad del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (DGPAD) y de la Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición (AECOSAN).

Transcurrido el plazo que el mencionado Real Decreto, siguiendo las previsiones de la Directiva, establece en su artículo 8, no se ha recibido dictamen razonado ni observaciones por parte de la Comisión Europea ni del resto de Estados Miembros, salvo Malta, que remitió observaciones generales, cuestionando la necesidad de sujetar a licencia adicional o en su defecto a idénticos requisitos a aquellos operadores que, sin contar con licencia en España, ya dispusiesen de licencia para desarrollar este juego con arreglo a otras jurisdicciones del Espacio Económico Europeo. Estas observaciones fueron contestadas por la Dirección General de Ordenación del Juego en el marco previsto en la mencionada Directiva comunitaria.

Igualmente, el proyecto ha sido **informado, tras su remisión formal** por parte de la Dirección General de Ordenación del Juego **por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad a través de su Secretaría General Técnica, y por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC).**

El primero de estos informes traslada las observaciones emitidas por la Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición en las que se considera que las aplicaciones de juego gratuito implementadas en la plataforma pueden

facilitar la adicción al juego al posibilitarse el enlace directo a las versiones con coste; manifestando además que, en su opinión no queda claro si se realizará un control de acceso en la participación mediante terminales físicos. En su opinión, dichos terminales facilitan la generación de adicción al juego, al poder jugarse desde distintos dispositivos. Por añadidura, el mencionado informe adjunta el informe remitido por la ONCE en el trámite de información.

El informe de la CNMC valora positivamente la decisión de regular las apuestas cruzadas, al permitir el acceso a un nuevo tipo de juego, favoreciendo así la competencia legal y efectiva entre los operadores y un mayor número de potenciales operadores interesados en desarrollar la actividad. También resalta que la regulación proyectada no concede a priori privilegios iniciales a los operadores ya presentes en otras modalidades de juego ya reguladas, favoreciendo la deseable neutralidad competitiva. Adicionalmente, realiza determinadas observaciones de detalle sobre el articulado, relativas al sistema exigido de doble licencia general y singular (art.3), al periodo de vigencia (art. 4), a la garantía adicional (art. 5), a la situación transitoria de la oferta de apuestas cruzadas hípicas (disposición transitoria única), y a la autorización de actividades de juego de carácter ocasional (disposición final primera)

Asimismo, este proyecto de Orden ministerial fue objeto del **trámite incluido en la disposición adicional cuarta de la Ley 13/2011**, de 27 de mayo, de regulación del juego, relativa a la participación de las Comunidades Autónomas en la aprobación de las órdenes ministeriales que establezcan nuevas modalidades de juego o la modificación de las existentes, el art. 81 del Estatuto de Autonomía de Andalucía y el art. 141.2 de la Ley Orgánica 6/2006, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. En consecuencia, el proyecto fue remitido a dichas Comunidades Autónomas, de cara a que emitiesen el correspondiente informe no vinculante.

La Dirección General de Financiación, Tributos y Juego de la Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Andalucía y la Dirección General de Tributos y Juegos de la Generalitat de Cataluña emitieron el correspondiente informe preceptivo, en los que se vertieron determinadas consideraciones de carácter general y de naturaleza competencial que no afectan al contenido del proyecto. Fruto de los mencionados informes se celebraron las correspondientes Comisiones Bilaterales para la exposición y discusión del proyecto con las mencionadas Comunidades Autónomas, en fecha, respectivamente, 16 y 18 de junio de 2014.

Finalmente, en relación con la **tramitación ministerial interna**, se solicitaron las conformidades de la Secretaría de Estado de Hacienda, la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, y de la Subsecretaría de Hacienda y Administraciones Públicas. Asimismo se recabó el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

6.- Normas que quedan derogadas

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

7.- Impacto económico

Basándonos en la experiencia de países con mayor tradición en el mundo de las apuestas, como puede ser el **Reino Unido**, podemos observar que dentro del mercado del juego online, las apuestas cruzadas pueden llegar a tener una importancia considerable. El siguiente cuadro pone en contexto dicho peso económico en relación con los ingresos menos premios (Gross Gaming Revenue, GGR), generados en el caso de las apuestas cruzadas mediante las comisiones que los operadores cargan a los participantes por operación, normalmente por operación ganadora.

Cuadro nº 1. Ingresos del sector remoto de operadores del Reino Unido. Ingresos menos premios (GGR) (millones de Libras esterlinas).

Ingresos del sector remoto de operadores del Reino Unido		
	2011/2012	2012/2013
Apuestas	563,93	648,71
Apuestas cruzadas	46,32	35,75
Total	610,25	684,46

Fuente: Gambling Commission, Industry Statistics 2012-2013.

Período de 1 de abril a 31 de marzo de cada ejercicio.

De los datos anteriores, a modo de mera **estimación aproximativa**, se pueden deducir las siguientes participaciones de este juego en el mercado, en los dos últimos años:

Cuadro nº 2. Porcentaje representativo de cada tipo de apuesta en el mercado del Reino Unido.

	Cuota mercado 11/12	Cuota mercado 12/13	Media período
Apuestas	92,41%	94,78%	93,59%
Apuestas cruzadas	7,59%	5,22%	6,41%
Total	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Gambling Commission, Industry Statistics 2012-2013.

De manera pretendidamente conservadora, la media estimada recoge únicamente los dos últimos años del período, al existir una gran variabilidad en la importancia de esta actividad en la oferta regulada del Reino Unido, la cual en ejercicios precedentes era considerablemente superior a la recogida en los dos años más recientes, debido fundamentalmente a determinadas decisiones empresariales de deslocalización fuera del ámbito regulado del Reino Unido.

En todo caso, realizando una proyección de la proporción que representa cada uno de los tipos de apuestas sobre los Ingresos netos (cantidades jugadas menos premios entregados) obtenidos en el mercado español en el año 2013, con base en los datos del Informe de la DGOJ correspondiente al cuarto trimestre de 2013, el **impacto económico** que una participación en el mercado de similar naturaleza a la existente en el período en el Reino Unido podría tener sobre el mercado español, **sería de unos 7,7 millones de euros/año**, tal como pone de manifiesto el siguiente cuadro.

Cuadro nº 3. Estimación del impacto económico en el mercado español.

Proyección en el mercado español. Ingresos menos premios (GGR).		
	Cuota mercado	Ingresos netos 2013
Apuestas contrapartida ⁽¹⁾	93,59%	112.806.395 €
Apuestas cruzadas	6,41%	7.726.135 €
Total	100,00%	120.532.530 €

Fuente: elaboración propia.

⁽¹⁾No se incluyen las apuestas mutuas, que en todo caso suponen el 0,19% del total de apuestas.

8.- Impacto presupuestario

El análisis del impacto presupuestario debería encaminarse a identificar su incidencia en los **Presupuestos Generales del Estado**. **En este supuesto no se identifica repercusión alguna en los gastos públicos.**

Sin perjuicio de lo anterior, la apertura de un nuevo mercado para los operadores de juego supondrá que los mismos deberán satisfacer el impuesto sobre actividades de juego previsto en el artículo 48 de la Ley 13/2011, de regulación del juego, así como la tasa de gestión administrativa del juego del artículo 49 del mismo cuerpo legal.

Por lo tanto, la presente propuesta normativa supondrá **un incremento en los ingresos públicos al surgir nuevos sujetos pasivos y nuevos hechos imponible**s.

En cuanto al **elemento impositivo**, partiendo de los datos señalados en los cuadros anteriores, y en particular de las participaciones de mercado representativas de cada tipo de apuestas (apuestas cruzadas 6.41% y apuestas de contrapartida 93.59%), podemos obtener una estimación, a modo de aproximación, del impacto presupuestario aplicando el tipo impositivo aplicable del 25% a la base imponible, que estará formada por las comisiones que obtengan los operadores de juego. A efectos de obtener un impacto impositivo asimilamos el GGR obtenido por los operadores de juego al beneficio que obtendrían dichos operadores en las apuestas cruzadas mediante el cobro de comisiones, y sobre las cuales se aplica dicho tipo impositivo.

Cuadro nº 4. Estimación del impacto presupuestario derivado de la introducción de las apuestas cruzadas

Estimación del impacto presupuestario	
Ingresos Netos A. Cruzadas (comisiones)	7.726.135,00 €
Impacto presupuestario	1.931.533,75 €

Fuente: elaboración propia.

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

Con independencia de lo anterior, **no se considera que la regulación pueda suponer un impacto negativo hacia las Haciendas autonómicas** o locales en relación con los ingresos tributarios obtenidos por el resto de actividades de juego, al tratarse las apuestas cruzadas online de una actividad nueva y no existente en el ámbito autonómico.

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

9.- Cargas administrativas

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

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

- De acuerdo con la Ley 13/2011, de 27 de mayo, existen dos **tipos de licencias** que los operadores deberán de solicitar para poder prestar el servicio: de un lado la **licencia general** para la explotación y comercialización de modalidades de juego; y de otro lado, la **licencia singular** para cada uno de los tipos de juego.
- Los interesados en obtener la **licencia general** deberán de condicionar su petición a la realización de una **convocatoria por medio de una Orden Ministerial** que aprueba un pliego de bases a propuesta de la Dirección General de Ordenación del Juego.
- Los operadores que ya cuentan con la **licencia general de Apuestas** deberán de solicitar exclusivamente la **licencia singular correspondiente al tipo de apuesta cruzada que deseen desarrollar y comercializar.**
- Las **cargas administrativas de la licencia general** ya fueron contabilizadas en el momento de aprobar la Orden EHA/3124/2011, de 16 de noviembre, por la que se aprueba el pliego de bases que regirán la convocatoria de licencias generales para el desarrollo y explotación de actividades de juego de la Ley 13/2011, de 27 de mayo.
- El **coste evaluado de las cargas administrativas** se ha hecho sobre los máximos que deberá de soportar un interesado que ya posea la licencia general de actividad y no tenga que solicitar las dos licencias. En consecuencia, se refiere exclusivamente a la solicitud de una **licencia singular.**
- Los **documentos y trámites a seguir** sobre los que se han valorado las cargas administrativas son los fijados en la Resolución de la Dirección General de Ordenación del Juego de 16 de noviembre de 2011, por la que se establece el procedimiento de solicitud y otorgamiento de licencias singulares.

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

La frecuencia con la que se debe de solicitar esta licencia es única y tendrá una vigencia de 5 años, prorrogables (artículo 4.1 del proyecto de Orden ministerial).

El coste del conjunto de cargas añadidas por sujeto afectado y licencia es de 2.279 euros, si bien debe tenerse en cuenta que un mismo operador podría llegar a solicitar hasta 3 licencias singulares derivadas de la orden: deportivas, hípcas y otras apuestas. A la hora de calcular la población afectada, y en base a que no existía regulación sobre este tipo de juegos con anterioridad, se ha realizado una estimación a máximos tomando en consideración el número de operadores que actualmente tienen licencia general para apuestas (24), multiplicado por tres, al existir las mencionadas tres categorías de licencias de apuestas cruzadas. Se considera que dicha estimación es de máximos porque, si bien no tiene en cuenta que pueden existir operadores actualmente no presentes en el mercado que valoren acceder al mismo como consecuencia de la apertura del mercado que en el futuro se desarrollará mediante la convocatoria de licencias generales, a cambio estima que cada uno de los operadores presentes pediría cada una de las 3 posibles licencias.

En consecuencia, el coste total estimado sería de 164.088 euros.

Cuadro nº5. Estimación del coste de las cargas administrativas necesarias para solicitar cada una de las licencias singulares de apuestas cruzadas.

CARGA ADMINISTRATIVA	COSTE	UNIDADES	FRECUENCIA	POBLACIÓN	SUBTOTALES
Presentar una solicitud presencialmente	80 €	1	1	72	5.760 €
Presentación convencional de documentos, facturas o requisitos	5 €	15	1	72	5.400 €
Aportación de datos	2 €	7	1	72	1.008 €
Presentación de un informe y memoria	500 €	4	1	72	144.000 €
Inscripción convencional en un registro	110 €	1	1	72	7.920 €
TOTAL					164.088 €

Fuente: elaboración propia DGOJ

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

En atención a los superiores bienes jurídicos que se pretenden proteger por la mencionada Ley (el orden público, la lucha contra el fraude, la prevención de

conductas adictivas, la protección de los derechos de los menores y los derechos de los participantes en los juegos), es necesario diseñar distintos mecanismos administrativos que doten a la Administración de la información suficiente para saber con carácter previo al inicio de la actividad, que la misma no lesionará derechos o intereses de los ciudadanos. Por ello, se crea un **sistema de autorización previa** al que deberán someterse los operadores de juego de esta modalidad.

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

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

10.- Impacto sobre la competencia

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

- Los **requisitos relativos al acceso al mercado** referidos al juego online en España (necesidad de contar con licencia general y singular, e implicaciones económicas y administrativas de dicho procedimiento) **no residen en esta orden sino en la normativa legal y reglamentaria de referencia** (LRJ y Real Decreto 1614/2011, de 14 de noviembre); por tanto se encuentran alineados con el régimen previsto en relación con el resto de modalidades de juego regulados. Adicionalmente, **la justificación de su necesidad y proporcionalidad se realizó a propósito de la tramitación de dicha normativa.**
- Los **requisitos de ejercicio de la actividad** establecidos en la reglamentación básica a aprobar mediante la Orden, que pudiesen limitar la capacidad de competir de los operadores, guardan en general estrecha relación con el desarrollo del juego y parten de la libertad de empresa en la determinación de las principales variables competitivas y no incluyen limitaciones al margen de decisión con arreglo al cual los operadores puedan desarrollar su política comercial. Las limitaciones que pueden existir a este respecto, derivadas por ejemplo de las especificaciones en el desarrollo del juego, son ciertamente excepcionales y se consideran proporcionadas a la protección del orden público y la salud pública.
- **No** existen en la Orden previsiones regulatorias que puedan **limitar el incentivo de los operadores a competir.**

- Finalmente, desde un punto de vista fáctico, **los requisitos de acceso y ejercicio se establecen por igual a todos los operadores interesados** en desarrollar la actividad, en la medida en que no existen prestadores actuales al no encontrarse regulada la prestación de este tipo de juego, con lo que tampoco se darán asimetrías ni discriminaciones entre actuales prestadores y nuevos entrantes. Todos los interesados en acceder a este tipo de juego tendrán que cumplir los requisitos de acceso y ejercicio establecidos.

De hecho, y teniendo en cuenta la ausencia de impactos negativos, **el impacto sobre la competencia será inequívocamente positivo**, tanto a nivel estático o inmediato, como dinámico o a medio-largo plazo. En primer lugar la orden supone la apertura al mercado regulado de un **tipo de juego cuya comercialización actualmente no está permitida**. En segundo lugar, la apertura de este tipo de juego también supondrá un **incentivo a la innovación y a la mejora de la calidad y atractivo del resto de apuestas**. La apertura de este mercado tendrá efectos positivos sobre la competencia ya que existen otros productos de apuestas, como son las mutuas y las de contrapartida, que podrán verse dinamizados ulteriormente consecuencia de esta nueva tensión competitiva. Finalmente, las cautelas adoptadas en relación con la entrada en vigor de la orden mediante la disposición final establecida al efecto permitirán garantizar una cierta **neutralidad competitiva** en relación con el momento en que los distintos operadores interesados puedan comenzar a explotar este tipo de juego.

Además, el reconocimiento y autorización por parte de la Administración de estos operadores **robustecerá la oferta regulada** de servicios de cara a los usuarios, incrementando el efecto positivo sobre la competencia.

El dictamen de la CNMC anteriormente referido, que analiza esencialmente el impacto sobre la competencia de la disposición, viene a confirmar las anteriores apreciaciones.

11.- Impacto por razón de género

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