



# España

*Entrevista de La Ley del Juego al abogado*

## CARLOS HERNÁNDEZ RIVERA

SUBDIRECTOR GENERAL DE REGULACIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN DEL JUEGO DEL REINO DE ESPAÑA

**LLDJ:** ¿Cuál es su percepción de la actividad de juego como actividad económica? ¿Cree que es posible hablar de la existencia de un mercado de juego en su jurisdicción desde una perspectiva estrictamente económica?

**CHR:** Entendiendo por económica toda actividad que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios y recursos precisos con la finalidad de producir y/o distribuir bienes o servicios, el juego, en sus diversas modalidades, constituye una verdadera actividad económica en España. Indudablemente, cabe hablar de la existencia de un mercado de juego a través del cual se

canaliza la importante oferta y demanda de actividades de juego que tradicionalmente se han desarrollado en nuestra jurisdicción. Se trata de una actividad económica y un mercado que, si bien están sufriendo las consecuencias de la crisis económica global, se encuentran en una clara expansión tras las últimas reformas legislativas llevadas a cabo en la modalidad online del sector.

**LLDJ:** ¿Existen en su país diferencias regulatorias en función de los medios empleados para la comercialización y explotación de las actividades de juego?

**CHR:** Efectivamente, la competencia regulatoria sobre las actividades de juego corresponde en nuestra jurisdicción a distintas Administraciones según cuál sea el medio empleado para la comercialización y explotación de las mismas. Así, el llamado juego presencial es competencia de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio vaya a desarrollarse, rigiendo en dicho territorio la normativa que cada una haya aprobado. Por el contrario, las actividades de juego de ámbito nacional, y en particular las desarrolladas por medios telemáticos, son competencia del Estado y en particular, de acuerdo con la normativa actual, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.



Carlos Hernández Rivera

**LLDJ:** ¿Considera necesaria la existencia de una regulación específica para el juego que se desarrolla a través de Internet? ¿Existe esta regulación en su jurisdicción? ¿Desde cuándo? ¿Cuáles diría que son los principios generales que la inspiran? En caso de no existir, ¿está previsto afrontar esta regulación? ¿Para cuándo?

**CHR:** Las particularidades que presenta la prestación de cualquier servicio a través de internet, y en particular en materia de juegos de azar, hace no sólo conveniente sino también necesario abordar la regulación específica de esta modalidad de la actividad.

La deslocalización del servicio de un territorio y las propias particularidades de la red hacen insuficientes los mecanismos tradicionales de control de la actividad, por lo que es preciso abordar su regulación específica. Así ha ocurrido en España, donde el juego de ámbito nacional y especialmente el desarrollado a través de canales electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos, en el que los medios presenciales sean meramente accesorios, ha sido regulado por la reciente Ley 13/2011, de 27 de junio, de Regulación del Juego. Dicha norma se inspira en los principios de seguridad jurídica de operadores y participantes, control público, protección de menores y vulnerables, y responsabilidad en el juego.

**LLDJ:** ¿Cuál es el tratamiento regulatorio que se da en su país al juego desarrollado desde otras jurisdicciones? ¿Contempla la normativa de su país el juego plurijurisdiccional?

**CHR:** De acuerdo con la normativa española, la prestación de servicios de juego de ámbito nacional por medios telemáticos dirigida a residentes en España exige la correspondiente habilitación otorgada por las autoridades españolas de acuerdo con la Ley 13/2011, de tal forma que no está permitida la prestación de esos servicios desde otras jurisdicciones con

destino a usuarios en territorio español sin perjuicio de la posibilidad de celebrar al respecto convenios bilaterales o multilaterales con otros países del Espacio Económico Europeo.

**LLDJ: ¿Existe una Administración o un organismo público especializado en la regulación del juego? En caso de que no exista, ¿cree que su existencia sería necesaria o recomendable? ¿Considera que la gran tecnificación de la comercialización y explotación del juego requiere la existencia de unidades u organismos altamente cualificados para su regulación y control?**

**CHR:** Si bien inicialmente la Ley 13/2011 preveía la creación de un organismo regulador dotado de autonomía financiera e independencia funcional respecto a la Administración, la Comisión Nacional del Juego, las actuales circunstancias económicas han pospuesto su constitución. No obstante, las competencias que a esa Comisión hubieran debido corresponder son ejercidas por un órgano administrativo especializado, la Dirección General de Ordenación del Juego, incardinado en el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

**LLDJ: En la regulación del juego en su país, ¿qué cree que tiene más relevancia: la libertad de desarrollo e innovación de los operadores o el control de la administración?**

**CHR:** Lo realmente relevante es encontrar el adecuado equilibrio entre ambos. El juego es una actividad económica con una trascendencia social importante que necesariamente debe someterse a un estricto control público. Debe garantizarse la seguridad jurídica en las transacciones de juego y la debida protección de los colectivos vulnerables a los potenciales efectos perniciosos del juego así como la prevención de figuras delictivas, tales como el blanqueo de capitales, tradicionalmente relacionadas con las actividades de juego. Sin perjuicio de lo anterior, la mejor manera de promover y conseguir los objetivos anteriores consiste en dotar al mercado de los medios precisos para garantizar que la oferta legal de juego sea sólida y suficiente y para esto último, indudablemente, debe permitirse y fomentarse la libertad de desarrollo e innovación de los operadores.

**LLDJ: En su opinión, ¿cree que los usuarios o participantes gozan de una protección adecuada frente a los eventuales perjuicios que puede llegar a generar el juego? ¿Cuáles son las medidas principales adoptadas?**

**CHR:** Dado el poco tiempo que lleva en vigor nuestra actual normativa sobre juego online resulta difícil pronunciarse sobre la suficiencia de los medios de protección instaurados en nuestro ordenamiento. En un principio, y sin perjuicio de lo que la experiencia nos demuestre, lo cierto que es que la Ley 13/2011 tiene como último y más importante objetivo la protección de los usuarios o participantes. Las medidas son múltiples y se encuentran repartidas por la Ley y toda la normativa de desarrollo de la misma que se ha promulgado hasta ahora. Estas medidas se concretan, fundamentalmente, en importantes obligaciones impuestas a los operadores para acceder al

mercado y desarrollar su actividad en el mismo, tales como la previa verificación de la identidad y edad de los participantes, el establecimiento de registros de usuario únicos, limitación de cantidades según los juegos, políticas de juego responsable, información veraz y continua al participante en el juego o el establecimiento de importantísimas garantías financieras para responder de sus obligaciones y en particular del pago de premios.

**LLDJ: Desde el punto de vista fiscal, ¿la actividad de juego es gravada en su país con algún impuesto especial? ¿Entiende justificada la existencia de impuestos especiales para el gravamen de las actividades de juego en lugar de que a éstas les sean aplicadas las figuras impositivas ordinarias?**

**CHR:** La existencia de figuras impositivas específicas para las actividades de juego encuentra su justificación en la especial trascendencia social que, de acuerdo con lo contestado en preguntas anteriores, tienen las actividades de juego. En lo que se refiere al juego online, el mismo se encuentra gravado en España doblemente: por un lado, mediante la creación de un impuesto directo de devengo anual, el Impuesto sobre actividades de juego, que grava, según el tipo de juego, los ingresos brutos o netos obtenidos con la actividad; y, por otro lado, mediante el establecimiento de diversas tasas por la gestión administrativa del juego que tienen por objeto sufragar los gastos que genera el intenso control público al que se somete la actividad de juego.

**LLDJ: ¿Cuáles son en su opinión las líneas de mejora que requiere la regulación del juego en su país? ¿Cree que la situación es la adecuada para afrontarlas? ¿Cuál es el plazo que estima necesario para ello?**

**CHR:** Tal y como se ha explicado, la regulación del juego online en España es muy reciente y todavía más la puesta en marcha del mercado legal del juego online, toda vez que el procedimiento de otorgamiento de los títulos habilitantes para operar en nuestro territorio finalizó, salvo excepciones no destacables, el 1 de junio del presente año. Siendo así, el mercado lleva funcionando poco más de tres meses por lo que resulta imprudente pronunciarse en este momento sobre las eventuales líneas de mejora de la regulación. Sin perjuicio de ello, la regulación se encuentra todavía incompleta pues se encuentran pendientes de desarrollo normativo aspectos tan importantes como, entre otros, la publicidad de las actividades de juego, el régimen jurídico de las actividades de loterías reservadas legalmente a operadores de larga tradición en nuestro ordenamiento jurídico y concretas modalidades de juegos como las máquinas recreativas españolas o las apuestas cruzadas. ♠

*Carlos Hernández Rivera es Subdirector General de Regulación de la Dirección General de Ordenación del Juego en España. Hernández Rivera es Abogado del Estado y con anterioridad a su actual puesto en el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, ejerció en la Abogacía del Estado de Barcelona, Abogado Jefe de los Servicios Jurídicos del Estado en Santa Cruz de Tenerife, Abogado del Estado en la Subdirección General de lo Contencioso del Ministerio de Justicia y como Abogado del Estado en la Audiencia Nacional.*