



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
MERCADOS Y LA COMPETENCIA

**INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO
POR EL QUE SE MODIFICA EL REAL DECRETO
1614/2011, DE 14 DE NOVIEMBRE, 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, PARA
LA INTRODUCCIÓN DE UN SISTEMA DE LÍMITES DE
DEPÓSITO CONJUNTOS POR JUGADOR.**

IPN/CNMC/006/24

29/04/2024

www.cnmc.es

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL REAL DECRETO 1614/2011, DE 14 DE NOVIEMBRE, 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, PARA LA INTRODUCCIÓN DE UN SISTEMA DE LÍMITES DE DEPÓSITO CONJUNTOS POR JUGADOR.

Expediente nº: IPN/CNMC/006/24

PLENO

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Consejeros

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D^a. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D^a. María Jesús Martín Martínez

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 29 de abril de 2024.

Vista la solicitud informe del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 en relación con el Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1614/2011, de 14 de noviembre, 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, para la introducción de un sistema de límites de depósito conjuntos por jugador, que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 6 de marzo de 2024, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 de la [Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC \(Ley 3/2013\)](#), el Pleno acuerda emitir el presente informe.

1. ANTECEDENTES

La industria de los juegos de suerte, envite o azar comprende todas aquellas actividades de oferta de juegos en las que un usuario final paga un precio por una participación a cambio de una posible remuneración económica o lúdica.

La actividad del juego en ámbito estatal viene regulada en la [Ley 13/2011, de 27 de mayo, de Regulación del Juego](#) (en adelante, LRJ) cuyo objetivo principal es, además de ofrecer seguridad jurídica a operadores y participantes, la salvaguarda de diversos intereses de carácter público, entre los que cabe destacar la prevención de conductas adictivas y la protección de los consumidores, en particular, la protección de los derechos de los menores y otros grupos vulnerables.

La regulación del sector del juego supone, por tanto, un complejo ejercicio de ponderación y equilibrio de los intereses generales que motivan la necesidad de intervención pública en el sector, como la protección de la salud pública, la lucha contra el fraude fiscal y la prevención de actividades delictivas y la libertad de empresa recogida en el artículo 38 de la Constitución Española. Las comunidades autónomas asumen las competencias normativas sobre los juegos que se desarrollen en sus respectivos territorios exclusivamente, mientras que la administración estatal es competente para aquellos que se desarrollen a nivel nacional o supra autonómico.

El objetivo de la norma proyectada es reforzar el sistema actual de límites de depósitos de juego, mediante el **establecimiento de un sistema de límites de depósitos único por jugador y conjunto para todos los operadores en los que tenga cuenta de juego**, que permita una mejora en la protección del jugador. La finalidad del establecimiento de esta modalidad de sistema de límites es la configuración de una herramienta efectiva que facilite el autocontrol de los depósitos que realizan los participantes, considerando conjuntamente a todos los operadores con licencia para comercializar juego online de ámbito estatal como una única unidad de gasto en este sentido.

Según la correspondiente memoria de análisis de impacto normativo (MAIN), que se acompaña al PRD, esta medida supondrá un incremento en el nivel de protección de los participantes en los juegos y un reforzamiento de las herramientas puestas a disposición de los usuarios para la gestión de su gasto y, en último término, la prevención de aparición de conductas adictivas, objetivo en última instancia que guía el establecimiento de los límites y la regulación del juego online en términos generales.

La CNMC ha considerado tradicionalmente que la actividad del juego debe ser entendida como una actividad económica que debe ser ejercida de conformidad con el principio de libertad empresarial y por ello, la introducción de restricciones debe justificarse de acuerdo con un análisis de necesidad y proporcionalidad, en aras de alcanzar un correcto equilibrio entre la promoción del juego como actividad de ocio y entretenimiento y la necesaria protección de consumidores frente a los riesgos de esa actividad.¹

Esta autoridad ha venido siendo consultada sobre los diferentes proyectos normativos tramitados en el sector, realizándose una serie de recomendaciones que, en líneas generales, tratan de ponderar la existencia de objetivos de interés público que, en determinadas circunstancias, podían considerarse contrapuestos y sometiendo a los mismos a una estricta evaluación desde la óptica de la competencia efectiva y regulación económica eficiente.

¹ A nivel de la UE destaca el Informe del Parlamento Europeo sobre la integridad de los juegos de azar en línea, de 17 de febrero de 2009. Entre las conclusiones de este informe destacan la solicitud a los Estados miembros para que documentaran el alcance y el crecimiento del mercado de los juegos de azar en línea, así como los desafíos que plantea este sector, y la solicitud a la Comisión Europea para que iniciara un estudio sobre los juegos de azar en línea y sobre el riesgo de desarrollar una adicción a estos juegos. En línea con esta iniciativa, la Comisión publicó un Libro Verde sobre el juego en línea en el mercado interior en el año 2011, la cual sirvió para identificar objetivos comunes de los Estados miembros en lo referente a la regulación de los servicios de juego en línea, así como a determinar los principales ámbitos prioritarios en los que era necesaria la actuación de la Unión. En base a este Libro Verde, se publicó posteriormente la [Recomendación 478 de la Comisión](#) de 14 de julio de 2014, relativa a principios para la protección de los consumidores y los usuarios de servicios de juego en línea y la prevención del juego en línea entre los menores.

A nivel nacional cabe destacar como actuaciones precedentes de la extinta CNC y de la actual CNMC los siguientes: Informe realizado al anteproyecto de la citada Ley 13/2011, de 27 de mayo ([IPN 48/10](#)); Informe sobre el desarrollo reglamentario que se realizó justo después de la aprobación de la Ley 13/2011, de 27 de mayo ([IPN 62/11](#)); Informe sobre el Proyecto de Orden Ministerial por la que se aprueba la reglamentación básica de las apuestas cruzadas ([IPN/DP/0007/14](#)); Informe al Proyecto de Real Decreto sobre comunicaciones comerciales de las actividades de juego y de juego responsable ([IPN/CNMC/008/15](#)); Informe sobre el Proyecto de Resolución por la que se autoriza la modalidad de liquidez internacional sobre la actividad del juego de póquer online ([IPN/CNMC/032/17](#)); Informe sobre el proyecto de Real Decreto de comunicaciones comerciales de las actividades de juego y de juego responsable ([IPN/CNMC/047/17](#)); Informe relativo al proyecto de Real Decreto de comunicaciones comerciales de las actividades de juego ([IPN/CNMC/006/20](#)) e Informe sobre el Real Decreto por el que se desarrollan entornos más seguros de juego ([IPN/CNMC/043/21](#)).

2. CONTENIDO

El PRD está integrado por un preámbulo, un artículo primero, por el que se modifica el [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 de juego, integrado por seis apartados; un artículo segundo, por el que se modifica el [Real Decreto 176/2023](#), de 14 de marzo, por el que se desarrollan entornos más seguros de juego, e integrado por un único apartado; dos disposiciones adicionales y tres disposiciones finales.

El artículo primero, modificativo del Real Decreto 1614/2011, de 14 de noviembre, se integra por los siguientes apartados:

- **Apartado primero.** Por el que se modifica el artículo 13 (Requisitos de los interesados para la obtención de licencias generales): se introduce un inciso en el párrafo segundo de este apartado para aclarar que el representante permanente en España tiene capacidad para recibir notificaciones a “todos los efectos”.
- **Apartado segundo.** Por el que se introduce un nuevo artículo 36 bis (Sistema de límites de depósito conjuntos por jugador): se introduce un sistema de límites para el conjunto de depósitos que un usuario pueda realizar en la totalidad de cuentas de juego que tenga asociadas a los registros de usuario de varios operadores. El sistema se concibe como complementario e independiente de los sistemas de control y gestión de límites a los depósitos que mantengan cada uno de los operadores (en virtud de lo dispuesto en el artículo 36). Los límites serán diarios y semanales, y serán disponibles para todos los usuarios (aumento, reducción o eliminación).
- **Apartado tercero.** Por el que se modifica el apartado 1) del artículo 43 (Forma de constitución de las garantías): se suprime como forma de garantía posible la hipoteca constituida sobre inmuebles ubicados en España.
- **Apartado cuarto.** Por el que se modifica la disposición adicional décima (Tramitación electrónica): a los efectos de introducir la obligatoriedad de que los participantes en actividades de juego se relacionen con el sistema de límites de depósito de la autoridad de regulación del juego a través de medios electrónicos.
- **Apartado quinto.** Por el que se modifica el Anexo I relativo al importe de las garantías vinculadas a las licencias: a pesar de la previsión contenida en la disposición final primera, desde la aprobación del Real Decreto 1614/2011, de 14 de noviembre, los importes relativos a las garantías no se han actualizado a la inflación acumulada. Dado el tiempo transcurrido desde

entonces y a fin de conservar el valor real de las mismas, se modifica este anexo.

- **Apartado sexto.** Por el que se introduce un Anexo III relativo al importe de los límites diario y semanal (600 euros para el importe diario y 1.500 euros para el importe semanal).

El artículo segundo, modificativo del Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo, por el que se desarrollan entornos más seguros de juego, modifica el párrafo d) del apartado 2 del artículo 9, relativo a la información que deben proporcionar los operadores de juego en la sección de relativo a “Juego más seguro” de sus portales, al efecto de especificar que la información relativa a los límites de depósito deberá referirse tanto a los límites establecidos por los participantes en cada operador, en virtud de lo dispuesto en el artículo 36, como al sistema de límites de depósito conjuntos por jugador de la autoridad de regulación del juego.

Adicionalmente, se contempla una disposición adicional primera (período de prueba e información a los participantes): con carácter previo a la entrada en vigor del Real Decreto se establece un período de prueba que posibilite a los operadores y a la Dirección General de Ordenación del Juego llevar a cabo las comprobaciones técnicas necesarias para garantizar el funcionamiento del sistema, así como las acciones de difusión de su entrada en funcionamiento entre las personas jugadoras, una vez finalizado dicho período y una **disposición adicional segunda** (régimen de actualización de las garantías constituidas).

Por último, se contiene una disposición final primera, relativa a la facultad de desarrollo normativo; una **disposición final segunda**, relativa al título competencial y una **disposición final tercera**, relativa a la entrada en vigor de la norma (a los doce meses de su publicación en el BOE, si bien con excepciones).

3. VALORACIÓN

3.1. Observaciones generales

El sector del juego presenta una especial naturaleza como consecuencia de la afectación de su actividad a razones de interés público relacionadas tanto con la salud pública (fenómenos de adicción al juego, protección de menores) como de naturaleza fiscal o penal (canales ilegales, fraude, crimen organizado, corrupción o blanqueo de capitales), que han motivado que haya estado sujeto a una intensa

intervención regulatoria, fundamentalmente en lo que respecta a los requisitos de acceso y ejercicio de la actividad por parte de los operadores de juego (títulos habilitantes, limitaciones a las políticas comerciales...) y a las limitaciones impuestas a los jugadores en cuanto usuarios finales.

De acuerdo con el marco regulatorio vigente, cuando se establezcan limitaciones al desarrollo de una actividad económica deberá motivarse su necesidad para la salvaguarda de una razón imperiosa de interés general, así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen de forma que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador (principios de necesidad y proporcionalidad, entre otros). Además, las Administraciones deben cuestionarse si las restricciones que pudieran estar justificadas en su momento lo siguen estando, para proceder, en caso de que no sea así, a la adaptación o eliminación de aquellas².

En cualquier caso, la normativa vigente considera al juego como un fenómeno complejo donde se han de combinar acciones preventivas, de sensibilización, intervención y de control, así como de reparación de los efectos negativos producidos.

A este respecto, la normativa reguladora del juego contempla diversas medidas de protección al jugador entre las que se encuentran los **límites a los depósitos que pueden realizar los participantes** en los operadores de juego online de ámbito estatal. En la actualidad, estos límites se establecen de manera independiente para cada operador, lo que supone que el volumen total de depósitos que podría realizar un participante en el mercado de juego depende del número de operadores en los que participe³.

² Véase el art. 4 de la [Ley 40/2015](#), de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; art. 129 de la [Ley 39/2015](#), de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y art. 5 de la [Ley 20/2013](#), de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado). La lista de razones imperiosas de interés general es cerrada (ver artículo 3.11 de la [Ley 17/2009](#), de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio).

³ De acuerdo con el MAIN, la actual regulación del sistema de límites a los depósitos está contenida en el art. 36 del RD 1614/2011, de 14 de noviembre, por el que se desarrolla la LRJ, en lo relativo a licencias, autorizaciones y registros del juego: (i) los operadores deberán establecer límites económicos para los depósitos; (ii) se establecen unos importes por defecto de 600 € al día, 1.500 € a la semana, 3.000 € al mes; (iii) cada participante, de forma expresa e individualizada, podrá solicitar a los operadores de juego la reducción o incremento de los límites de depósito o la desaparición de cualquier límite que tenga establecido para su cuenta de depósito. A modo de ejemplo, si el participante se da de alta en 5 operadores y en cada

De acuerdo con la MAIN, el sistema actual ha mostrado ser insuficiente en los jugadores multioperadores, por lo que se plantea esta **medida de control adicional**, que sería **complementaria** del sistema actual, **voluntaria** y destinada a aquellos jugadores que desean aumentar su control sobre los depósitos que realizan en cualquier plataforma de juego⁴. Todo ello dentro de un modelo centralizado de gestión que residiría en la Dirección General de Ordenación del Juego.

En este sentido, destaca lo recogido en la MAIN para analizar el impacto de la medida:

*“[...] En lo relativo a la **influencia sobre la demanda**, el proyecto es susceptible de influir en la actividad de juego global del mercado en la medida que se prevé el establecimiento *ex lege* de unos umbrales de límites diarios y mensuales para el universo de los jugadores registrados en los distintos operadores (casi 1,6 millones).*

*Tal y como se adelantó en el punto 1.1.a.4) son los jugadores multioperador, es decir, los que tienen cuenta de juego abierta en más de un operador los más beneficiados de esta medida y en particular, aquellos jugadores con mayores niveles de depósitos y de pérdidas que dispondrán de una herramienta adicional que les permita controlar su nivel de gasto. Según los datos correspondientes a 2022, 468.161 jugadores activos son multioperador (un 31% de los jugadores). Si se considera el **nivel de pérdidas** de los mayores perdedores hay 60.823 jugadores en el percentil 5 de pérdidas de los jugadores más perdedores que son multioperador (lo que representa un 76% del total de jugadores en el percentil 5)⁵.*

A pesar de estas consideraciones y del hipotético impacto económico en la demanda de actividad de juego del nuevo modelo resulta imposible

uno de ellos establece un límite diario de 600 €, el participante podría realizar depósitos por un volumen de 3.000 € al día.

⁴ La decisión última de mantener un umbral de depósito predeterminado depende de la persona participante en estas actividades (que, si desea no verse limitado en su actividad de juego por ese umbral puede aumentarlo o eliminarlo).

⁵ En otro aparato de la MAIN se indica además que: “*Esta medida es susceptible de ser sumamente eficaz en el grupo de jugadores presentes en varios operadores, así como en el subgrupo constituido por el 5% con mayores pérdidas, en el que se aprecia una mayor proclividad a superar los límites de depósito máximo y mínimo tal y como ya se ha constatado en el apartado 1) de esta MAIN*”.

determinar a priori el impacto real último debido a las propias características del modelo, puesto que, en último término, son los participantes en las actividades de juego los que disponen de los umbrales de límites conjuntos que desean establecer (o incluso su retirada).

*En lo relativo a la influencia sobre la **estructura de la oferta** en el mercado o a la competencia entre operadores, el proyecto de real decreto podría afectar al margen bruto global del mercado dado que la medida se orienta principalmente a los jugadores más intensivos y como se ha mencionado con anterioridad, en el juego online el 10% de los jugadores acumula un 80,8% de los ingresos brutos por juego.*

Esta potencial reducción de los ingresos brutos de juego, derivada de un mayor autocontrol del gasto por parte de los jugadores más intensivos podría suponer los siguientes impactos en los operadores y la estructura de la oferta:

- *Los operadores pueden poner en marcha políticas que intenten compensar la pérdida de ingresos procedente de los jugadores más intensivos mediante la ampliación de la base de datos de jugadores (mediante estrategias de captación) o mediante el aumento del gasto individual de aquellos jugadores que no se autolimiten (mediante estrategias de fidelización).*
- *Desplazamiento hacia otros mercados de juego fuera del sector online regulado de aquellos jugadores que alcancen los límites que se autoimpongan y que decidan acudir a otros mercados sin control de identidad y de límites.*
- *Reestructuración del mercado en el caso de los operadores que no pudieran alcanzar un margen [...] suficiente para poder sostener la actividad empresarial. Esto podría derivar en que algunos operadores podrían decidir abandonar el mercado de juego español o bien, unirse a otros en operaciones de fusión entre los operadores habilitados.*

Por último, en lo relativo al test PYME, en determinados casos algunos operadores de juego pueden ser considerados como PYMES. En estos casos, no puede apreciarse, a priori, dificultades diferentes en la implantación de la medida prevista en el proyecto respecto de las grandes empresas, puesto que muchas de estas entidades utilizan proveedores tecnológicos terceros que prestan una parte importante de los servicios técnicos necesarios para su implementación. Igualmente, en otro número

de casos, aunque estas entidades puedan tener una consideración de PYME, se encuentran integradas en grupos empresariales capaces de prestar un respaldo técnico suficiente [...].

Teniendo en cuenta los argumentos aportados en la MAIN, desde esta Comisión se considera que el texto normativo, en líneas generales, no presenta restricciones injustificadas a la competencia, en la medida en que se fundamenta sobre una razón imperiosa de interés general (prevención de conductas adictivas) y presenta una correcta adecuación a los principios de buena regulación.

No obstante, adicionalmente, se realizan una serie de consideraciones para su toma en consideración por el departamento impulsor del proyecto de cara a complementar su valoración de impacto sobre el mercado:

En primer lugar, con esta nueva medida los usuarios van a ver reducido su incentivo a cambiar de suministrador, de forma que especialmente el usuario multioperador (que representa alrededor del 30% del universo de jugadores en España) tenderá a concentrar su cuenta en aquel suministrador donde desarrolle su actividad principal, como consecuencia de la decreciente utilidad marginal de disponer de varias cuentas.

En segundo lugar, derivado de lo anterior, se producirá una tendencia a una mayor concentración del mercado de operadores de juego. Esta modificación afectará especialmente a los operadores que cuente con una menor base de jugadores, lo que habitualmente coincidirá con aquellos que reúnan la condición de PYMEs, que podrían ver peligrar su modelo de negocio.

Por último, como reconoce la propia MAIN, de los países de nuestro entorno más inmediato, sólo Alemania presenta un modelo de límites conjuntos de depósitos parcialmente asimilable al del presente proyecto. Este carácter novedoso, que de por sí obviamente no tiene por qué ser negativo, refuerza si cabe aún más la necesidad de una reevaluación permanente de las limitaciones introducidas para calibrar tanto su eficacia como su impacto en el mercado, debiéndose tomar las medidas correctoras oportunas que, en su caso, sean precisas⁶.

⁶ La MAIN prevé una evaluación ex post del funcionamiento del nuevo sistema de límites de depósito conjunto por jugador. Para esta evaluación se utilizarán los datos del Sistema de Control Interno de los operadores (análisis de las distintas variables de gasto por jugador). No obstante, esta evaluación se realizará una vez hayan transcurrido dos años desde la entrada

3.2 Observaciones particulares

3.1.1. Plazos para hacer efectivas las modificaciones de los límites económicos (artículo 36 bis.5)

El artículo 36 del RD 1614/2011 ya señala que los operadores de juego deberán establecer límites económicos para los depósitos que, con carácter diario, semanal o mensual, puedan recibir de cada uno de los participantes en los distintos juegos.

Igualmente, se contempla que dichos límites pueden ser objeto de modificación, si bien para el caso de que se produzca una modificación al alza, la medida debería hacerse efectiva **en un plazo máximo de tres días**, una vez se verifiquen los requisitos requeridos.

Sin embargo, las modificaciones al alza o las supresiones completas que se recogen en el nuevo límite complementario al anterior ahora introducido, contenidas en el artículo 36 bis, establece que serán **efectivas a los siete días hábiles**⁷.

Dado que ambos preceptos (artículo 36 y 36 bis) comparten buena parte de su enfoque regulatorio, asimilándose de forma evidente en otras cuestiones⁸; y dado que en la MAIN no se ofrece información al respecto de esta diferenciación; teniendo en cuenta además que ambas medidas persiguen una finalidad idéntica, se recomendaría que, por coherencia, pudieran coincidir igualmente en el plazo para hacer efectiva dichas modificaciones.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El sector del juego presenta una especial naturaleza como consecuencia de la afectación a razones de interés público, tanto relacionadas con la salud pública

en vigor de la medida. Parece razonable acortar ese plazo en la medida de lo posible para poder extraer potenciales conclusiones con anterioridad.

⁷ Nótese que esta divergencia se acentúa como consecuencia de que en un caso son días naturales y en otro son días hábiles.

⁸ Por ejemplo, en ambos casos no podrá solicitarse un aumento en los límites establecidos por el participante, si no han transcurrido tres meses desde el último aumento de dichos límites.

como derivadas de conductas sancionables de naturaleza fiscal o penal, que han motivado que haya estado sujeto a una intensa intervención regulatoria.

La normativa vigente considera el juego como un fenómeno complejo donde se han de combinar acciones preventivas, de sensibilización, intervención y de control, así como de reparación de los efectos negativos producidos.

Teniendo en cuenta los argumentos aportados en la MAIN, desde esta Comisión se considera que el texto normativo, en líneas generales, no presenta restricciones injustificadas a la competencia, en la medida en que se fundamenta sobre una razón imperiosa de interés general (prevención de conductas adictivas) y presenta una correcta adecuación a los principios de buena regulación.

Adicionalmente, se realizan una serie de consideraciones para indicar que la medida crea un desincentivo al cambio de suministrador y supondrá una tendencia a una mayor concentración del mercado de operadores de juego que debe ser objeto de reevaluación permanente para calibrar tanto su eficacia como su impacto en el mercado.

Por otro lado, por lo que se refiere a la divergencia de plazos contemplados para hacer efectivas las modificaciones en los límites recogidos en los artículos 36 y 36 bis, se recomendaría que, por coherencia, pudieran coincidir igualmente en el plazo para hacerlas efectivas.