



**MESA PARA LA RENTABILIZACIÓN Y
DIGITALIZACIÓN DE LA LOTERÍA ONLINE**

ÍNDICE

I.	Resumen ejecutivo.	3
II.	Introducción. La Mesa para la Rentabilización y Digitalización de la Lotería Online. Nacimiento, objetivo y fines.	8
III.	Trabajos desarrollados por la Mesa. Proceso de escucha activa.....	12
IV.	Consideraciones del proceso de escucha activa.....	26
	1.- Importancia de la comercialización online de productos de loterías operados por SELAE en el ámbito de los legítimos intereses del participante, propios o de sus representados.	27
	a) Relevancia para los puntos de venta:.....	28
	b) Relevancia para las empresas tecnológicas y plataformas:	31
	c) Relevancia para el sector público y sus instituciones.....	33
	2.-Retos y dificultades que afronta la comercialización online de productos de loterías operados por SELAE.	38
	a) Retos y dificultades identificados por los puntos de venta.....	38
	b) Empresas proveedoras de servicios tecnológicos y/o de intermediación digital	41
	3.- Medidas concretas que se consideran necesarias para superar dichos retos y dificultades.	59
	a) Medidas identificadas por los puntos de venta	59
	b) Medidas identificadas por las empresas proveedoras de servicios tecnológicos y/o de intermediación digital.....	62
V.	Aspectos claves que debería contener una propuesta regulatoria.	66

Resumen ejecutivo.

La Mesa para la Rentabilización y Digitalización de la Lotería Online (“**la Mesa**”) nace con la finalidad esencial de abordar la situación actual de la comercialización online de los productos de loterías operados por SELAE, detectar los principales retos a los que se enfrenta dicha comercialización y delimitar los aspectos claves que debería contener una propuesta regulatoria para un modelo competitivo y sostenible de comercialización digital.

El informe parte del hecho de que la comercialización online de las loterías de SELAE es una realidad desde hace años, tanto a través de la web y APP de SELAE, como a través de puntos de venta que operan mediante sus propias plataformas online o mediante proveedores de servicios tecnológicos y de intermediación digital. Sin embargo, el marco legal vigente no resulta suficiente para hacer frente a los retos que plantea la comercialización online para asegurar protección del orden público, lucha contra el fraude, prevención de conductas adictivas, protección de los derechos de los menores y salvaguarda de los derechos de los participantes en los juegos. Esta insuficiencia ha sido reconocida por la DGOJ y reflejada en sede parlamentaria, instando a reforzar cuantos mecanismos sean necesarios en la comercialización online de la red externa.

Metodología y alcance del proceso de escucha

La Mesa inició su actividad a finales de julio del año 2025, invitando a participar a un total de 26 entidades públicas y privadas vinculadas a la comercialización online de productos de SELAE.

El trabajo ha combinado reuniones grupales y entrevistas individuales, levantándose actas e incorporando la información en un marco de estricta profesionalidad, neutralidad y confidencialidad, para facilitar la identificación de puntos de convergencia hacia un modelo de comercialización online que ofrezca seguridad jurídica, resulte económicamente sostenible y sea compatible con los legítimos intereses del operador reservado, de la red de puntos de venta y de los proveedores de servicios tecnológicos y plataformas de intermediación, atendiendo siempre al cumplimiento de los fines marcados por el legislador de protección del orden público, lucha contra el fraude, prevención de conductas

adictivas, protección de los derechos de los menores y salvaguarda de los derechos de los participantes en los juegos.

La Mesa ha constatado, tras el proceso de escucha activa, que la comercialización online de los productos de loterías operados por SELAE es hoy un elemento estructural y económicamente relevante para la red comercial del operador, que actúa como una prolongación del punto de venta físico y contribuye a la captación y fidelización de clientes y la expansión de su actividad comercial.

Desde el punto de vista cuantitativo y de acuerdo con la información publicada por el Tribunal de Cuentas, la comercialización online de los puntos de venta a través de sus propias webs y de las plataformas de intermediación es una realidad operativa consolidada que, en el sorteo de Navidad de 2022, llegó al 9,4% de las ventas totales, frente al 0,17% del canal online de SELAE, esto es, casi dos millones y medio de personas frente a aproximadamente 137.000 jugadores por el canal de SELAE.

El proceso de escucha ha identificado retos y dificultades entrelazados. En primer lugar, la disminución de la rentabilidad del punto de venta físico, con una pérdida muy significativa de su poder adquisitivo, estimada en más de un 60%, debido al incremento de costes sin revisión de precios ni comisiones. En segundo lugar, una inseguridad jurídica persistente derivada de la indefinición existente en torno a la necesidad de obtener autorizaciones específicas, los requisitos técnicos exigibles para garantizar los objetivos legales de protección de menores, prevención de conductas adictivas y lucha contra el fraude, junto con la tramitación de expedientes sancionadores por parte de la Dirección General de Ordenación del Juego y las comunicaciones remitidas por SELAE a determinados puntos de venta advirtiendo sobre la imposibilidad de comercializar sus productos a través de páginas web propias. En definitiva, la digitalización no puede desarrollarse sin una clarificación normativa que proporcione certidumbre y concilie el canal online con la viabilidad de la red física.

Ante ello, las medidas concretas que han sido consensuadas en el proceso de escucha activa pasan por avanzar hacia la definición de un marco normativo claro, actualizado y equilibrado que aporte seguridad jurídica y reconozca que la reserva mediante plataformas digitales es una práctica consolidada que requiere un reconocimiento normativo y una ordenación urgente, con la participación efectiva del sector (más de 11.000 puntos de venta).

Se ha subrayado que el monopolio del producto no debe extenderse a los canales de comercialización empleados por los puntos de venta autorizados, evitando situaciones de dominio en la comercialización online y garantizando la neutralidad tecnológica donde SELAE no pueda obligar a los puntos de venta a usar exclusivamente su plataforma.

En el plano técnico, se propone, entre otros aspectos, un sistema oficial de homologación de plataformas con estándares definidos por DGOJ y una infraestructura común de verificación de identidad y control de acceso de menores e interdictos, siempre con salvaguarda del fondo de comercio y prohibición de utilización comercial de la información. Todo ello con la finalidad de reforzar la confianza de los consumidores, garantizar la trazabilidad y la seguridad y permitir la transición hacia un modelo de juego moderno, seguro y transparente.

Todo lo anterior, desemboca necesariamente en las medidas que resultaría oportuno contemplar por la regulación para proporcionar la demandada seguridad jurídica en la comercialización online de los productos de loterías. Estos aspectos se han identificado por la Mesa sin pretender fijar el contenido y alcance de las mismas, debiendo ser concretados en el proceso de elaboración normativa que corresponda. Estos aspectos son los siguientes:

- Definición clara del concepto de comercialización online.
- Definición de los requisitos que ha de cumplir la comercialización online, en las webs propias de los puntos de venta y plataformas de intermediación, para hacer efectivos los fines previstos en la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego.

- Competencia de la Dirección General de Ordenación del Juego para autorizar el acceso a la actividad de comercialización online de los sujetos que no formen parte de la red externa de comercialización del operador SELAE.
- Procedimiento para la autorización, plazo y régimen de impugnación.
- Supervisión del régimen jurídico de la comercialización online.
- Régimen transitorio.

**Introducción. La Mesa para la
Rentabilización y Digitalización de la
Lotería Online. Nacimiento, objetivo y fines.**

Impulsada por las asociaciones de puntos de venta de la red comercial de la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado (en adelante, “**SELAE**”), Defensa Digital (en adelante, “**DEDIT**”) y Loteros en la Lucha (en adelante, “**LELL**”) y con el patrocinio de varias entidades del sector, la Mesa para la Rentabilización y Digitalización de la Lotería Online (en adelante, “**la Mesa**”) nace con la finalidad esencial de abordar la situación actual de la comercialización online de los productos de loterías operados por SELAE, detectar los principales retos a los que se enfrenta dicha comercialización y delimitar los aspectos claves que debería contener una propuesta regulatoria para un modelo competitivo y sostenible de comercialización digital.

La Mesa nace con una clara vocación técnica y se configura como un espacio neutral e independiente para que los diferentes actores implicados puedan expresar sus puntos de vista sobre las diferentes cuestiones a tratar.

Con el fin de cumplir esa vocación técnica e integradora y de garantizar la transparencia en su actuación, se ha atribuido la coordinación de los trabajos de la Mesa a un profesional de reconocido prestigio, en este caso el abogado del Estado en excedencia Javier Lorient Sainz, actualmente socio de Derecho público y regulatorio de la firma Ontier, quien ha liderado los trabajos de mediación y redacción del documento de posicionamiento.

La comercialización online de las loterías de SELAE es una realidad desde hace años, materializada a través de la plataforma web de la propia SELAE y a través de los puntos de venta de su red comercial, bien sea en este último caso mediante sus propias plataformas online, bien sea mediante proveedores de servicios tecnológicos y de intermediación digital.

Es también una realidad que el marco regulatorio actual, configurado esencialmente por la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego¹ y el Real Decreto 1614/2011, de 14 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley

¹ [BOE-A-2011-9280 Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego.](#)

13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, en lo relativo a licencias, autorizaciones y registros del juego², no resulta completamente suficiente para hacer frente a los retos que plantea la comercialización online, en orden a garantizar los propios fines marcados por el legislador de protección del orden público, lucha contra el fraude, prevención de conductas adictivas, protección de los derechos de los menores y salvaguarda de los derechos de los participantes en los juegos.

Así lo ha reconocido la propia Dirección General de Ordenación del Juego en la memoria del Proyecto de Resolución por la que se establecen requisitos para la comercialización de juegos de loterías por entidades colaboradoras en la comercialización de estos productos y por páginas web, aplicaciones u otros canales electrónicos, informáticos, telemáticos o interactivos de los puntos de venta que forman parte de la red externa de los operadores habilitados³, proyecto que fue sometido al trámite de información pública a principios del año 2023 y que a la fecha de firma del presente informe no ha sido aprobado.

Igualmente, la insuficiencia del actual marco regulatorio para garantizar que la comercialización online de los productos de loterías cumplen los fines previstos en el artículo 1 de la Ley de regulación del Juego, ha sido destacada en sede Parlamentaria con la aprobación por parte Comisión de Derechos Sociales y Consumo del Congreso de los Diputados, en su sesión de 17 de diciembre de 2024, de la Proposición no de Ley 161/001103⁴ en la que se insta al gobierno a *“reforzar cuantos mecanismos sean necesarios para garantizar la protección de los consumidores contra los riesgos de fraude, efectos de la adicción al juego y el acceso a los menores de edad a actividades del juego en la comercialización electrónica de los productos de lotería a través de la red externa de comercialización y las entidades colaboradoras”*.

² [BOE-A-2011-17836 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.](#)

³ [PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN DEL JUEGO, POR LA](#)

⁴ [Boletín Oficial de las Cortes Generales Serie D: General](#)

Analizar detalladamente todas las cuestiones anteriores, atendiendo a los diferentes puntos de vista y legítimos intereses de los actores afectados, mediante un proceso de escucha activa, completamente transparente, que coadyuve a impulsar la pronta adopción de las medidas oportunas para proporcionar seguridad jurídica a la comercialización online de los productos de loterías, esencial para lograr el dinamismo y rentabilidad del sector, es el objetivo y razón de ser de la Mesa para la Rentabilización y Digitalización de la Lotería Online.

**Trabajos desarrollados por la Mesa.
Proceso de escucha activa.**

Iniciaba públicamente su actividad la Mesa a finales de julio del año 2025, anunciando su constitución, presentando la iniciativa e invitando a participar a un total de 26 entidades públicas y privadas, especialmente vinculadas a la comercialización online de los productos de loterías operados por SELAE.

A nivel institucional hay que destacar el contacto con las CCGG, en concreto, el pasado 30 de julio de 2025, las Asociaciones Plataforma Defensa Digital (DEDIT) y Loteros en la Lucha (LELL) remitieron solicitud para la celebración de una jornada parlamentaria para la presentación, de carácter divulgativo, de las conclusiones alcanzadas por la Mesa. No obstante lo anterior, el 23 de septiembre de 2025, la Comisión de Economía, Comercio y Transformación Digital reconociendo y valorando el interés de la iniciativa de la Mesa comunicaba la imposibilidad celebrar la jornada parlamentaria por razones de agenda y manifestaba la disponibilidad de la Mesa y Portavoces de la Comisión para celebrar las reuniones que se consideren oportunas.

Esta solicitud ha sido reiterada el pasado 14 de enero de 2026, manifestando nuevamente la intención de celebración de una jornada parlamentaria en el seno de la Comisión de Transformación Digital, para la presentación de estas conclusiones de la Mesa.

Entre las entidades públicas invitadas a participar se encuentran, principalmente, la Dirección General de Ordenación del Juego (DGOJ), la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) y la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado.

La CNMC ha agradecido el ofrecimiento a través de su Subdirección de Ayudas Públicas e Informes de Proyectos Normativos, pero ha declinado la participación activa en el mismo al entender que la intervención del organismo en actuaciones

como la planteadas por la Mesa se realizan internamente a través de los órganos y por los cauces procedimentales previstos en el ordenamiento jurídico⁵.

Por su parte, SELAE, a través de su Directora de Red de Venta y Explotación, ha agradecido también la invitación e información sobre la iniciativa, pero no ha considerado oportuno participar en los trabajos de la Mesa, invocando un criterio de prudencia, la complejidad técnica de la cuestión y al principio de eficacia en relación con una materia en la que afirma vienen trabajando desde hace mucho tiempo. En todo caso, SELAE ha manifestado su deseo de conocer los resultados del análisis efectuado por la Mesa que, afirman, incorporarán a las reflexiones de la compañía sobre la materia⁶.

No obstante, a pesar de la falta de participación activa de las entidades públicas señaladas en los trabajos de la Mesa, por las razones expuestas, no es menos cierto que la posición de las mismas sobre las cuestiones analizadas por la Mesa, en el ámbito de sus respectivas competencias y funciones, está plasmada en documentación oficial y de público conocimiento, que ha sido analizada y tomada en consideración por la Mesa y a ella se hará referencia a lo largo del presente trabajo.

En cuanto a las entidades del sector privado, se cursaron comunicaciones e invitaciones a participar en los trabajos de la Mesa a las siguientes:

- Asociaciones representativas de los intereses de los puntos de venta de la red comercial de SELAE⁷:
 - Agrupación Nacional de Asociaciones Provinciales de Administradores de Loterías (ANAPAL).

⁵ El correo por el que se declinaba la participación en la Mesa fue recibido en fecha 1 de agosto de 2025.

⁶ Correo recibido el pasado 1 de diciembre de 2025.

⁷ Todas las invitaciones a las asociaciones representativas de los puntos de venta de la red comercial de SELAE para su participación en la Mesa, fueron remitidas en fecha 31 de julio de 2025.

- Asociación Plataforma Defensa Digital (DEDIT)
 - Federación Nacional de Asociaciones de Trabajadores Autónomos (ATA).
 - Federación Nacional de Receptores Mixtos (FENAMIX).
 - Loteros en la Lucha (LELL).
- Empresas proveedoras de servicios tecnológicos y/o de intermediación digital relacionadas con la comercialización online de los productos de loterías operados por SELAE⁸:
- Asesoramiento y Servicios a Gestores de Juego ASG, S.A. (ASG).
 - Gadmin Soluciones en Internet, S.L. (GADMIN).
 - Informática Q, S.L. (INFORMATICAQ).
 - Informática y Gestión ADLOT, S.L. (INFOLOT).
 - TULOTERO APP, S.L. (TULOTERO).
- Administraciones de Loterías que disponen de plataformas electrónicas para la comercialización online de los productos de loterías operados por SELAE:
- Administración de Loterías y Apuestas 16, S.L. (LOTOPIA)⁹.
 - Administración de Loterías nº 1 (Mar de Apuestas – Sanxulián Loterías)¹⁰.
 - Gran Vía 492, S.L. (El Quinielista)¹¹.
 - Lotería Cervantes, S.L. (Lotería Cervantes)¹².
 - Lotería Doña Manolita, S.L. (Lotería Doña Manolita)¹³.

⁸ Todas las invitaciones a las empresas proveedoras de servicios tecnológicos y/o de intermediación digital relacionadas con la comercialización online de los productos de loterías operados por SELAE para su participación en la Mesa, fueron remitidas en fecha 31 de julio de 2025.

⁹ El correo de la invitación a la participación en la Mesa fue remitido en fecha 1 de diciembre de 2025.

¹⁰ El correo de invitación a la participación en la Mesa fue remitido en fecha 20 de enero de 2026.

¹¹ El correo de invitación a la participación en la Mesa fue remitido en fecha 1 de diciembre de 2025.

¹² El correo de invitación a la participación en la Mesa fue remitido en fecha 1 de diciembre de 2025.

¹³ El correo de invitación a la participación en la Mesa fue remitido en fecha 31 de julio de 2025.

- Lotería El Negrito, S.L. (Lotería el Negrito)¹⁴.
 - Lotería Manises, S.L. (Lotería Manises)¹⁵.
 - Lotería Ormaechea, S.L. (Lotería Ormaechea)¹⁶.
 - Samafe Gestión, S.L. (Lotería El Perolo)¹⁷.
 - Sed de Mes, S.L. (La Bruja de Oro)¹⁸.
- Empresas especializadas en la prestación de servicios vinculadas con el traspaso de puntos de venta de la red comercial de SELAE¹⁹:
- Hedilla Abogados, S.L.
 - TRASLOT 102, S.L. (TRASLOT)

Cursadas las invitaciones, la Mesa ha ido desarrollando su proceso de escucha activa a lo largo del último cuatrimestre del año 2025, habiendo celebrado diferentes reuniones grupales e individuales.

En primer término, resulta oportuno y necesario dejar constancia expresa de la celebración de dos reuniones de carácter grupal que, por su naturaleza, alcance y participantes, revisten una especial relevancia en el análisis de los procesos de rentabilización y digitalización de la comercialización de los productos de SELAE en el entorno online:

- La primera de dichas reuniones tuvo lugar el día 2 de octubre de 2025, desarrollándose de forma híbrida, tanto de manera presencial en la sede del despacho Ontier, sita en la Plaza Presidente Cárdenas nº 4, Madrid, como mediante conexión por videoconferencia, con el objeto de facilitar la

¹⁴ El correo de invitación a la participación en la Mesa fue remitido en fecha 1 de diciembre de 2025.

¹⁵ El correo de invitación a la participación en la Mesa fue remitido en fecha 31 de julio de 2025.

¹⁶ El correo de invitación a la participación en la Mesa fue remitido en fecha 12 de diciembre de 2025.

¹⁷ El correo de invitación a la participación en la Mesa fue remitido en fecha 9 de diciembre de 2025.

¹⁸ El correo de invitación a la participación en la Mesa fue remitido en fecha 31 de julio de 2025.

¹⁹ Todas las invitaciones a las empresas especializadas en la prestación de servicios vinculadas con el traspaso de puntos de venta de la red comercial de SELAE para su participación en la Mesa, fueron remitidas en fecha 31 de julio de 2025.

participación remota de los distintos asistentes. Dicha sesión constituyó la sesión inaugural de la Mesa y a ella fueron invitadas diversas asociaciones representativas de los intereses económicos, profesionales y empresariales de los puntos de venta integrados en la red comercial de SELAE. Las asociaciones que finalmente decidieron participar en dicha reunión solicitaron de forma expresa que su identidad se mantuviera bajo estricta confidencialidad a los efectos de la elaboración y difusión del presente informe, petición que fue aceptada y respetada.

- Posteriormente, el 23 de octubre de 2025, se celebró la segunda reunión grupal de la Mesa, igualmente en la sede de Ontier en Madrid, manteniendo un formato y una estructura de trabajo sustancialmente análogos a los de la sesión anterior. En esta ocasión, la convocatoria estuvo específicamente dirigida a empresas proveedoras de servicios tecnológicos y de intermediación digital, cuya actividad se encuentra directamente vinculada con la comercialización online de los productos de loterías explotados por SELAE. Entre las entidades asistentes se encontraban, entre otras, Informática y Gestión Adlot, S.L. (Infolot), TuLotería APP, S.L. (TuLotería) e Informática Q, S.L. (Informática Q). La participación de estas compañías permitió incorporar a los debates una perspectiva técnica, operativa y de mercado imprescindible para evaluar, con un enfoque integral, los retos regulatorios, económicos y tecnológicos inherentes al proceso de digitalización del canal de ventas de SELAE.

De las reuniones anteriores se han levantado sendas actas, excluyendo los datos confidenciales invocados por los asistentes.

Por otro lado, y de forma complementaria a la celebración de las reuniones grupales anteriormente referidas, debe destacarse que el mediador designado, Javier Lorient Sainz, ha desarrollado asimismo una intensa actividad de interlocución directa y personalizada con un número significativo de las entidades que fueron convocadas a participar en la Mesa para la Rentabilización

y Digitalización de la Lotería Online. Estas interacciones individuales han permitido profundizar, con un mayor nivel de detalle y confidencialidad, en las posiciones, inquietudes, planteamientos estratégicos y valoraciones de las realidades de los distintos operadores afectados la problemática relativa a la comercialización online de los productos de SELAE. Debido a la expresa solicitud de confidencialidad formulada por determinadas entidades participantes en este proceso de interlocución individualizada, y con el fin de preservar tanto su identidad como su posición competitiva en el mercado, a continuación se incorpora un listado descriptivo de las comunicaciones mantenidas en el que se omite cualquier referencia nominativa, limitándose dicha relación exclusivamente a la identificación de la tipología de actividad desarrollada por la persona o entidad implicada en cada contacto, todo ello sin perjuicio de la adecuada trazabilidad interna y documentación obrante en poder del mediador.

- Administración de Lotería, conversación mantenida por vía telefónica el 1 de octubre de 2025.
- Administración de Lotería, conversación mantenida por vía telefónica el 24 de septiembre de 2025.
- Administración de Lotería, reunión mantenida por videoconferencia (Microsoft Teams) el 18 de diciembre de 2025.
- Empresa proveedora de servicios tecnológicos relacionada con la comercialización de los productos de loterías operados por SELAE, comunicación mantenida en fecha 23 de octubre 2025 por videollamada.
- Empresa de intermediación digital relacionada con la comercialización de los productos de loterías operados por SELAE, comunicación mantenida en fecha 27 de octubre de 2025 por vía telefónica.

- Asociación representativa de puntos de venta de la red comercial de SELAE, comunicación mantenida en fecha 29 de septiembre de 2025 por vía telefónica.
- Asociación representativa de puntos de venta de la red comercial de SELAE, comunicación mantenida en fecha 29 de septiembre de 2025 por vía telefónica.
- Asociación representativa de puntos de venta de la red comercial de SELAE, comunicación mantenida en fecha 29 de septiembre de 2025 por vía telefónica.
- Importante Administración de Lotería, conversación mantenida por vía telefónica el 9 de diciembre de 2025.
- Empresa especializada en la prestación de servicios vinculados con el traspaso de puntos de venta de la red comercial de SELAE, conversación mantenida por vía telefónica el 9 de diciembre de 2025.
- Importante Administración de Lotería, conversación mantenida por vía telefónica el 21 de enero de 2026.

Todas estas comunicaciones individuales se han desarrollado en un marco de estricta profesionalidad, neutralidad y confidencialidad, con el objetivo de recabar información cualitativa relevante, contrastar posiciones divergentes y facilitar la identificación de puntos de convergencia que permitan avanzar hacia un modelo de comercialización de la lotería online que ofrezca seguridad jurídica, resulte económicamente sostenible y sea compatible con los legítimos intereses del operador reservado, de la red de puntos de venta y las plataformas y proveedores de operadores tecnológicos implicados, atendiendo siempre al cumplimiento de los fines marcados por el legislador de protección del orden público, lucha contra el fraude, prevención de conductas adictivas, protección de

los derechos de los menores y salvaguarda de los derechos de los participantes en los juegos.

A todas las personas y entidades que han participado en los trabajos de la Mesa se les ha planteado dar respuesta a tres cuestiones:

1. Importancia de la comercialización online de productos de loterías operados por SELAE en el ámbito de los legítimos intereses del participante, propios o de sus representados.
2. Retos y dificultades que afronta en la actualidad para el adecuado desarrollo de su actividad y la satisfacción de esos legítimos intereses en relación con la comercialización online de productos de loterías operados por SELAE.
3. Medidas concretas que considera necesarias para superar dichos retos y dificultades.

La respuesta a las tres cuestiones anteriores se ha expresado verbalmente en las reuniones mantenidas, así como por escrito remitido a la Mesa, acompañando en algunas ocasiones documentación. Entre otras consideraciones, y sin perjuicio de su análisis detallado en los apartados posteriores del informe, el proceso de escucha activa desarrollado en el seno de la Mesa ha permitido identificar una serie de cuestiones de especial relevancia que han sido puestas de manifiesto de forma reiterada por los distintos participantes. En primer lugar, se ha destacado la importancia creciente que ha adquirido en los últimos años la comercialización de los productos de loterías operados por SELAE a través de canales digitales, como fenómeno consolidado y estructural. Junto a ello, se ha señalado la problemática derivada de la indeterminación del concepto de “comercialización”, con las implicaciones jurídicas y operativas que ello conlleva. Asimismo, se ha subrayado la necesidad de una digitalización regulada, que permita incorporar herramientas tecnológicas

orientadas a reforzar la protección de los consumidores (en particular, mediante mecanismos de verificación de identidad, control de acceso de menores y de personas inscritas en el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego –RGIAJ–) y la integridad del sistema (incluida la prevención del blanqueo de capitales). De manera especialmente relevante, se ha puesto de relieve la gravedad de la pérdida de rentabilidad que vienen soportando las administraciones de lotería, consecuencia del incremento sostenido de los costes operativos sin una actualización equivalente de las comisiones, circunstancia que se traduce en una significativa pérdida de poder adquisitivo y que compromete la sostenibilidad y perdurabilidad en el tiempo de la red de puntos de venta. Finalmente, se ha reiterado la inseguridad jurídica existente, que afecta tanto a los puntos de venta como a los operadores tecnológicos, como resultado de la ausencia de un marco regulatorio claro y coherente para la comercialización online.

Todo ello ha dado lugar al análisis por parte de la Mesa de múltiples documentos, tanto públicos como privados. Se enumeran a continuación los más relevantes:

- Proyecto de Resolución de la Dirección General de Ordenación del Juego, por la que se establecen requisitos para la comercialización de juegos de loterías por entidades colaboradoras en la comercialización de estos productos y por páginas web, aplicaciones u otros canales electrónicos, informáticos, telemáticos o interactivos de los puntos de venta que forman parte de la red externa de los operadores habilitados²⁰.
- Alegaciones de distintos actores que fueron realizadas durante el periodo de información pública del Proyecto de Resolución por la que se establecen requisitos para la comercialización de juegos de loterías por entidades colaboradoras en la comercialización de estos productos y por páginas web, aplicaciones u otros canales electrónicos, informáticos,

²⁰[PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN DEL JUEGO.](#)

telemáticos o interactivos de los puntos de venta que forman parte de la red externa de los operadores habilitados.

- Acuerdo de no incoación y archivo de las actuaciones, dictado por la CNMC, de fecha 10 de septiembre de 2025, en el expediente S/0016/25²¹.
- Formulaciones de preguntas del Grupo Parlamentario Popular en la Comisión de Derechos Sociales y Consumo, de fecha 17 de septiembre de 2024, relativas a la previsión de SELAE de materializar en algún momento algún plan de contingencia con el que favorecer la supervivencia de las administraciones de loterías en la España vaciada ante el supuesto de que toda la comercialización online de sus productos se derive a la página web, así como la respuesta emitida por el Gobierno en fecha 24 de octubre de 2024.
- Proposición no de Ley 161/001103, presentada por el Grupo Parlamentario Plurinacional SUMAR, sobre la regulación en la comercialización de juegos de lotería mediante canales electrónicos²².
- Informe sobre la facultad de la Sociedad Mercantil Estatal de Loterías y Apuestas del Estado de otorgar autorizaciones a terceros para la comercialización de juegos de loterías, emitido por el Letrado del Consejo de estado, Lucas Blanco Rey, en fecha 4 de diciembre de 2024.
- Informe de FENAMIX de propuesta de revisión de las comisiones/retribuciones de la red complementaria de SELAE, de 24 de septiembre de 2019²³.

²¹ [ACUERDO DE NO INCOACIÓN Y ARCHIVO DE LAS ACTUACIONES - VENTA ONLINE LOTERÍA S/0016/25](#).

²² [Boletín Oficial de las Cortes Generales Serie D: General](#)

²³ [Informe_Propuesta_Subida_Comisiones_Puntos_SELAE.pdf](#)

- Informe emitido por DEDIT sobre la venta online y sus principales cifras, en fecha 30 de septiembre de 2025.
- Anuario del Juego en España 2024²⁴.
- Modelo de contrato de servicios de gestión de punto de venta de Loterías y Apuestas del Estado.
- Acuerdo del Consejo de Administración de SELAE aclarando conceptos del contrato mercantil.
- Nota informativa en relación con al Acuerdo del Consejo de Administración de la Sociedad de Loterías y Apuestas del Estado, por el que se aclaran y matizan diferentes aspectos del contenido del contrato entre dicha sociedad y las administraciones de loterías.
- Sentencia dictada por la Sala Primera del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en fecha 4 de febrero, en el asunto C-336/14.
- Informe de gestión y estado de información no financiera del ejercicio terminado el 31 de diciembre de 2024, emitido por SELAE.
- Informe nº 1.575 de fiscalización del sistema de control aplicado en la gestión de premios por la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado, S.M.E., S.A.(SELAE), en el ejercicio de 2022.
- Informe económico elaborado por la Asociación Loteros en la Lucha, relativo a las comisiones dignas, elaborado en 2025.
- Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular, en fecha 11 de septiembre de 2025, relativa a la actualización de las

²⁴ [Anuario del juego en España, 2024.](#)

comisiones que perciben los puntos de venta de Loterías y Apuestas del Estado, al establecimiento de una nueva estructura de comisiones y condiciones contractuales más justas para los puntos de venta y la reafirmación del papel estratégico del canal físico de puntos de venta de loterías en todo el territorio nacional y especialmente en zonas rurales menos pobladas.

- Resolución de 8 de mayo de 2025, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización del sistema de control aplicado en la gestión de premios por la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado, S.M.E., SA, (SELAE), ejercicio 2022²⁵.
- Resolución de procedimiento de carácter sancionador por la comisión de una infracción administrativa grave, consistente en la comercialización de material de juego propiedad de los operadores que desarrollen actividades de juego objeto de reserva en el artículo 4 la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de Regulación de Juego, sin la preceptiva autorización, dictada en el expediente nº ES/2022/127²⁶.
- Sentencia nº 288/2025, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en fecha 27 de mayo de 2025.
- Sentencia nº 1349/2018, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en fecha 23 de julio de 2018.

²⁵ [BOE-A-2025-14671 Resolución de 8 de mayo de 2025, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización del sistema de control aplicado en la gestión de premios por la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado, S.M.E., SA, \(SELAE\), ejercicio 2022.](#)

²⁶ Puede accederse a la Resolución en el siguiente link incluyendo en el buscador el nº de procedimiento: [Resoluciones sancionadoras | Dirección General de Ordenación del Juego.](#)

- Sentencia nº 1400/2025, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en fecha 3 de noviembre de 2025.
- Sentencia nº 623/2024, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en fecha 12 de noviembre de 2025.
- Condiciones generales contratación de la APP SELAE.
- Condiciones generales contratación de las APPs y webs propias de diferentes puntos de venta.

Consideraciones del proceso de escucha activa.

A lo largo de este apartado iremos desgranando las principales consideraciones y conclusiones obtenidas del proceso de escucha activa antes descrito. Para ello seguiremos la estructura planteada en las reuniones grupales e individuales, incorporando respecto de las entidades e instituciones de naturaleza pública las consideraciones de las mismas, cuando existan, contenidas en la documentación pública analizada.

1.- Importancia de la comercialización online de productos de loterías operados por SELAE en el ámbito de los legítimos intereses del participante, propios o de sus representados.

Comenzaremos este apartado con una necesaria precisión terminológica sobre el concepto de *“comercialización online de los productos de loterías operados por SELAE”*.

Como se verá a lo largo del informe, una de las grandes dificultades de las cuestiones analizadas por la Mesa es la falta de claridad, desde el punto de vista jurídico, de la actividad de comercialización de los productos operados por SELAE, cuando dicha actividad se realiza a distancia mediante el empleo de medios digitales conectados a internet.

Por ello, con fundamento en lo expuesto por el Tribunal de Cuentas en su informe de 23 de julio de 2024 de fiscalización del sistema de control aplicado en la gestión de premios por la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado, S.M.E., S.A. (**“SELAE”**), correspondiente al ejercicio 2022²⁷, cuando nos referimos en este punto a la *“comercialización online de los productos de loterías operados por SELAE”*, nos referimos e incluimos las actividades y servicios vinculados a la comercialización de los productos operados por SELAE, bien directamente por la propia SELAE a través de su web, bien directamente por los

²⁷ [Informe nº 1575 del Tribunal de Cuentas sobre fiscalización del sistema de control aplicado en la gestión de premios por la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado, S.M.E., S.A. \(SELAE\), ejercicio 2022.](#)

puntos de venta de su red comercial a través de sus propias webs o plataformas²⁸.

Esta aproximación se ve, además, reforzada por el análisis realizado por la CNMC en el marco de su investigación realizada en el seno del procedimiento con nº S/0016/25. En particular, la CNMC se refiere de forma expresa a la “*venta por internet*” realizada por las Administraciones de Loterías, constatando tras una comprobación directa que, en la mayoría de los casos analizados, dicha venta se produce a través de las propias plataformas digitales de los puntos de venta, con pasarela de pago propia, y sin que exista enlace o redireccionamiento a la web de SELAE.

Aun cuando este análisis de la CNMC se efectúa exclusivamente a efectos de descartar la existencia de un trato discriminatorio desde el punto de vista del derecho de la competencia, resulta relevante desde una perspectiva conceptual, en la medida en que el organismo describe como “*venta*” una operativa de comercialización digital desarrollada por los puntos de venta al margen del canal de SELAE, sin introducir distinciones terminológicas ni cuestionar su calificación como tal.

a) Relevancia para los puntos de venta:

La comercialización de los productos de loterías operados por SELAE a través de canales digitales constituye, en la actualidad, un elemento estructural y económicamente relevante para la red de puntos de venta. La

²⁸ Además de la comercialización a través de la web de SELAE, según el apartado II.1.5.2. del Informe del Tribunal de Cuentas, relativo a la *ACTIVIDAD A TRAVÉS DE PÁGINAS WEB RELACIONADAS CON LA RED DE VENTAS*, la comercialización desarrollada por los puntos de venta se realiza a través de dos modalidades:

- *Las propias webs de los puntos de venta, en las que reciben solicitudes de compra de apuestas o lotería, con una pasarela de pago previa o con pago presencial futuro o contrarrembolso. Se estima por SELAE que hay unas 200 páginas web gestionadas por los 10.914 puntos de venta.*
- *Los aglutinadores de puntos de venta, que son más complejos y de menor número que los anteriores. Según las estimaciones de SELAE existen en torno a cinco. Se trata de programas y aplicaciones que conectan numerosos puntos de venta diferentes mostrándolos al usuario como un gran mercado único.*

utilización de medios digitales en sus distintas modalidades se ha consolidado como una fuente de ingresos significativa y creciente para las administraciones de lotería, con efectos directos sobre el volumen de ventas, la captación y fidelización de clientes y la expansión de su actividad comercial. En el caso de los puntos de venta que operan mediante plataformas o empresas proveedoras de servicios tecnológicos y/o de intermediación digital, la evidencia disponible pone de manifiesto una contribución efectiva a la digitalización de estos negocios, facilitando el acceso a herramientas tecnológicas, mejorando su competitividad y permitiendo su adaptación a los nuevos hábitos de consumo en un entorno de demanda crecientemente digitalizada.

Desde esta perspectiva, la utilización de canales digitales por parte de las administraciones de lotería se articula, en términos funcionales, como una prolongación del punto de venta físico, orientada a preservar su identidad comercial, su fondo de comercio y la relación de proximidad con el cliente.

En este contexto, a lo largo del proceso de escucha activa la Mesa ha podido constatar que el uso de páginas web propias o plataformas digitales se concibe mayoritariamente como un mecanismo para facilitar la reserva de décimos o boletos físicos cuya comercialización estaría amparada por el contrato mercantil suscrito con SELAE, y no como una comercialización electrónica en el sentido estricto del “*juego online*” regulado en la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, en 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 del juego y en el Real Decreto 1613/2011, de 14 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 13/2011, de 27 de mayo, regulación del juego, en lo relativo a los requisitos técnicos de las actividades de juego. Bajo esta concepción, la única modalidad de *juego online*, verificado por el operador legalmente habilitado, en la que el décimo no existe en soporte físico y se valida íntegramente a través de los sistemas

de SELAE, sería la realizada directamente por esta entidad a través de sus propios canales digitales.

Este modelo, consideran las asociaciones representativas de los intereses de los puntos de venta integrados en la red comercial de SELAE²⁹, permite compatibilizar la progresiva digitalización del sector con el mantenimiento de la autonomía empresarial de las administraciones, al tiempo que pone de relieve el papel instrumental de las plataformas digitales que agrupan a varios puntos de venta, especialmente relevantes para aquellas administraciones que carecen de recursos técnicos o económicos suficientes, siempre que dichas plataformas estén vinculadas a licencias válidas y homologadas por SELAE y garanticen la trazabilidad, la seguridad y la protección del consumidor.

La relevancia económica y operativa de esta realidad queda reflejada en los datos recogidos por el Tribunal de Cuentas en su Informe nº 1575, a partir de estimaciones de SELAE contenidas en su *Informe Anual Plataforma de Juego On line SELAE 2022*. Según dichas estimaciones —reconociendo la propia SELAE la inexistencia de un control completo sobre estas webs—, el 9,4% de los compradores del sorteo de Navidad adquirieron el producto a través de webs propias de los puntos de venta y plataformas de intermediación, frente al 0,17% correspondiente al canal online de SELAE. En términos absolutos, ello se traduce en casi dos millones y medio de personas que adquirieron sus décimos por esta vía, frente a aproximadamente 137.000 jugadores que lo hicieron a través del canal digital de SELAE. Asimismo, considerando el conjunto de los juegos, la aplicación más utilizada por la red comercial de SELAE, que en el ejercicio 2022 fue analizado por el Tribunal de Cuentas en su Informe nº 1575, contaba con 717 administraciones de lotería asociadas, mientras que

²⁹ Según las opiniones manifestadas en la reunión mantenida en fecha 2 de octubre de 2025 con las asociaciones representativas de los puntos de venta de la red comercial de SELAE y que fueron plasmadas en la redacción del acta de dicha reunión.

en 2026 cuenta con 1.041 asociados. Estos datos evidencian el peso específico que ha adquirido la comercialización digital vinculada a los puntos de venta dentro del ecosistema global de distribución de los productos operados por SELAE.

b) Relevancia para las empresas tecnológicas y plataformas:

La comercialización online de los productos de loterías operados por SELAE reviste una relevancia específica en el ámbito de los legítimos intereses de las empresas tecnológicas y plataformas digitales que prestan servicios a los puntos de venta autorizados. Para estas empresas, dicho canal no constituye únicamente un vector de modernización del sector, sino un elemento esencial para la viabilidad, continuidad y desarrollo de su actividad económica dentro del ecosistema de comercialización de loterías actualmente existente. Su intervención se articula como un soporte tecnológico que permite a la red de puntos de venta adaptarse a un entorno de consumo progresivamente digitalizado, sin alterar la estructura básica del modelo ni la titularidad de la actividad de comercialización.

En este contexto, la reserva online de boletos físicos —entendida como una digitalización de la operativa tradicional de venta— adquiere una especial relevancia, en la medida en que permite compatibilizar la prestación de servicios tecnológicos avanzados con el mantenimiento de la relación directa entre cada punto de venta y su base de clientes. Este modelo favorece la preservación de la identidad comercial de las administraciones de lotería y de la cohesión de la red, al tiempo que proporciona a las empresas tecnológicas un marco estable en el que desarrollar soluciones orientadas a la gestión de reservas, pagos, atención al cliente y trazabilidad de las operaciones.

Asimismo, la intervención de plataformas y proveedores tecnológicos resulta determinante para facilitar el acceso a la digitalización de los puntos

de venta pequeños y medianos, que carecen, en muchos casos, de los recursos técnicos, económicos o de conocimiento necesarios para desarrollar de forma autónoma estos canales. A través de soluciones compartidas, estas empresas contribuyen a equilibrar las diferencias derivadas del tamaño o capacidad tecnológica de las administraciones, desempeñando un papel estructural en el proceso de transformación digital del sector, cuyo alcance efectivo supera el reflejado por los datos oficiales de comercialización online.

Desde una perspectiva funcional, una digitalización correctamente regulada permite también incorporar herramientas tecnológicas orientadas a reforzar la protección del consumidor y la integridad del sistema. En particular, las tecnologías actualmente disponibles ofrecen medios potencialmente más eficaces que el control exclusivamente presencial para la verificación de identidad y el control de acceso de menores o de personas inscritas en el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego, si bien la efectiva implantación de estos mecanismos en el ámbito de los puntos de venta requiere su habilitación por las entidades competentes. Del mismo modo, la digitalización de los procesos de reserva de boletos físicos contribuye a dotar de mayor trazabilidad y registro a operaciones que, en la práctica, se realizan actualmente fuera de los sistemas automatizados de SELAE.

Finalmente, desde la óptica de las empresas tecnológicas y plataformas, el canal digital representa una oportunidad de crecimiento sostenible, al permitir ampliar la base de usuarios —especialmente entre aquellos que interactúan preferentemente a través de entornos digitales— y consolidar un modelo de colaboración estable con la red de puntos de venta autorizados. Todo ello refuerza la necesidad de un marco claro y coherente que reconozca el papel de estos operadores tecnológicos como actores legítimos dentro del sistema de comercialización de los productos de loterías operados por SELAE.

c) Relevancia para el sector público y sus instituciones.

La importancia de la comercialización online de los productos de loterías operados por SELAE no se circunscribe únicamente al ámbito de los puntos de venta y de los operadores tecnológicos, sino que ha sido también puesta de manifiesto por diversas instituciones del sector público, que han reflejado de forma expresa sus consideraciones y análisis al respecto en informes y documentos oficiales emitidos en el ejercicio de sus funciones y competencias, accesibles a la ciudadanía en su condición de información pública. Estos pronunciamientos evidencian que la cuestión trasciende el plano estrictamente comercial y que, partiendo de los fines previstos por el legislador en la regulación del juego, presenta implicaciones relevantes desde la perspectiva del control público, la supervisión del sistema y la protección de intereses generales.

En esta misma línea, la relevancia y el alcance creciente de la comercialización digital de los productos de loterías operados por SELAE han sido igualmente reconocidos por la Dirección General de Ordenación del Juego, tal y como se pone de manifiesto en el *Proyecto de Resolución por la que se establecen requisitos para la comercialización de juegos de loterías por entidades colaboradoras y por páginas web, aplicaciones u otros canales electrónicos de los puntos de venta que forman parte de la red externa de los operadores habilitados*. En su exposición de motivos, dicho Proyecto constata expresamente que, *en los últimos años, ha proliferado de forma significativa el uso de canales electrónicos, informáticos, telemáticos o interactivos por parte de la red externa de comercialización, concretamente mediante páginas web y aplicaciones que, siendo de titularidad u operadas directamente por los puntos de venta, no se limitan a ofrecer información general, sino que permiten la reserva de boletos, billetes y otros instrumentos de participación en los juegos de lotería tradicionalmente comercializados por dicha red*.

El Proyecto describe, asimismo, que a través de estos medios los participantes pueden realizar un amplio abanico de actuaciones —desde la *gestión de órdenes de reserva o el encargo de material de juego de lotería*, hasta el *cobro de premios o la gestión de cantidades depositadas destinadas a la participación*— todo ello *bajo el control del punto de venta*. No obstante, la propia Dirección General de Ordenación del Juego advierte de que el *empleo de estas nuevas tecnologías*, en la medida en que elimina la *interacción directa con el participante propia de la comercialización presencial*, puede suponer una *merma en la consecución de una de las finalidades inherentes a la reserva, como es la evitación de los efectos perniciosos del juego, puesto que incrementa el riesgo de que personas que por su condición subjetiva no debieran participar en actividades de juego*. Precisamente por ello, el Proyecto subraya la necesidad de una intervención regulatoria específica que permita garantizar la protección de los participantes y de los colectivos vulnerables, singularmente mediante mecanismos adecuados de verificación de la identidad y de prevención del acceso de menores.

En este sentido, el Tribunal de Cuentas, en su informe nº 1.575 de fiscalización del sistema de control aplicado en la gestión de premios por SELAE, analiza de manera específica la actividad de comercialización de productos de lotería a través de páginas web relacionadas con la red de ventas de SELAE. Dicho informe parte de la base de que la venta a través de webs propias de los puntos de venta y plataformas de intermediación se encuentra contemplada en el artículo 30 del Real Decreto 1614/2011, de 14 de noviembre, el cual, tras establecer con carácter general la exigencia de autorización expresa del operador para quienes participen en la comercialización de juegos de lotería sin formar parte de la red externa, exceptúa de dicha obligación a aquellos terceros que, bajo la exclusiva responsabilidad de los gestores de la red de ventas, comercialicen productos de lotería conforme a los usos y costumbres tradicionalmente admitidos.

Sobre esta base normativa, el Tribunal de Cuentas describe una realidad operativa consolidada, en la que los puntos de venta, a través de páginas web o aplicaciones de su titularidad u operación directa, ofrecen a los jugadores la posibilidad de reservar boletos, billetes y otros instrumentos de participación, así como de gestionar órdenes de reserva, encargos de material de juego, cobro de premios menores o la administración de cantidades depositadas destinadas a la participación en los juegos, todo ello bajo el control del propio punto de venta. El informe distingue, a su vez, dos modalidades de este canal: las webs propias de los puntos de venta y los denominados aglutinadores de puntos de venta, de mayor complejidad y menor número, que ofrecen servicios adicionales y presentan al usuario una pluralidad de administraciones como un mercado único.

El Tribunal de Cuentas constata, además, que el volumen de actividad desarrollado por esta vía ha experimentado un crecimiento muy significativo en los últimos años. A partir de estimaciones de SELAE —que reconoce no disponer de información completa al no existir conexión entre estas webs y su canal online—, el informe señala que el 9,4% de los compradores del sorteo de Navidad adquirieron sus décimos a través de las webs propias de los puntos de venta y plataformas de intermediación, frente al 0,17% correspondiente al canal online de SELAE. En términos absolutos, casi dos millones y medio de personas utilizaron estas vías digitales, frente a aproximadamente 137.000 jugadores que lo hicieron a través del canal online gestionado directamente por SELAE. Asimismo, considerando el conjunto de los juegos, una de las aplicaciones más conocidas contaba ya en 2021 con dos millones de jugadores y estaba vinculada a 717 puntos de venta, lo que representaba en torno al 7% de la red total.

A partir de este diagnóstico, el Tribunal de Cuentas subraya que esta realidad es conocida por SELAE de forma limitada, al no encontrarse estas webs conectadas con su canal online, de modo que, a efectos de control, las ventas

realizadas por dichas vías resultan indistinguibles de las operaciones presenciales canalizadas a través de los terminales de los puntos de venta. Precisamente por ello, el informe pone de relieve que, si esta vía de comercialización digital se regulara de forma expresa en los contratos mercantiles con los titulares de los puntos de venta, SELAE podría obtener una información de gran utilidad desde la perspectiva de la prevención del blanqueo de capitales. En particular, una regulación específica permitiría acceder a la identidad de los jugadores, eliminando el carácter anónimo de la compra y diluyendo el riesgo de cobros fraudulentos, que constituye —en palabras del propio informe— la principal ventaja del canal online de SELAE.

En conclusión, el Tribunal de Cuentas considera que el notable incremento de la venta online de productos de lotería a través de webs vinculadas a la red de ventas ha puesto de manifiesto la necesidad de una regulación más detallada de esta modalidad de comercialización. Esta conclusión refuerza la idea de que una adecuada ordenación normativa del canal digital no solo resulta relevante desde el punto de vista económico y operativo, sino que constituye también una herramienta clave para mejorar la capacidad de control, supervisión y protección de los intereses públicos asociados a la actividad de loterías.

De todo lo anterior se desprende que SELAE desempeña un papel esencial e insustituible tanto para el adecuado funcionamiento del modelo de comercialización de los productos de lotería como para el efectivo cumplimiento de su ámbito de actuación, de los propios fines marcados por el legislador sobre protección del orden público, lucha contra el fraude, prevención de conductas adictivas, protección de los derechos de los menores y salvaguarda de los derechos de los participantes en los juegos.

Asimismo, tal y como ponen de relieve los distintos pronunciamientos institucionales analizados, cualquier avance regulatorio orientado a dotar de mayor seguridad jurídica y control al canal digital requiere necesariamente de

la implicación activa de SELAE, tanto en la definición de los marcos contractuales como en la habilitación técnica de los sistemas que permitan el cumplimiento efectivo de las obligaciones legales y la salvaguarda de los intereses públicos.

Esta preocupación institucional ha tenido también reflejo en el ámbito parlamentario más reciente. En particular, la Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular³⁰ en el Congreso de los Diputados pone de manifiesto, desde una perspectiva de interés público, los efectos que la evolución del canal online está teniendo sobre la red de puntos de venta de Loterías y Apuestas del Estado y sobre la sostenibilidad del modelo vigente. En su exposición de motivos, dicha iniciativa reconoce expresamente el crecimiento progresivo del canal digital y advierte del impacto que el desplazamiento de ventas hacia el entorno online puede generar sobre la viabilidad económica de las administraciones de lotería, especialmente en zonas rurales y de menor densidad de población, donde los puntos de venta cumplen además una función de cohesión social y territorial.

La Proposición subraya, asimismo, la necesidad de abordar de forma ordenada el desarrollo del canal online, preservando el equilibrio con la red presencial y garantizando la sostenibilidad del sistema, en atención a la relevancia económica del sector para las arcas públicas y a su carácter de servicio público accesible y cercano. Esta iniciativa parlamentaria evidencia que la comercialización online de los productos de loterías operados por SELAE ha dejado de ser una cuestión sectorial para convertirse en un asunto de interés general que requiere una respuesta coherente y estructurada desde el ámbito normativo e institucional.

³⁰ [Boletín Oficial de las Cortes Generales Serie D: General](#)

2.-Retos y dificultades que afronta la comercialización online de productos de loterías operados por SELAE.

a) Retos y dificultades identificados por los puntos de venta.

Los principales retos y dificultades que se han puesto de manifiesto por parte de los puntos de venta han sido dos: la **pérdida de rentabilidad** del punto de venta físico y la **inseguridad jurídica** asociada al proceso de digitalización. Todos ellos estaban de acuerdo en que ambos factores se encuentran íntimamente relacionados, pues la viabilidad económica de los puntos de venta físicos es la condición necesaria para poder avanzar en cualquier proceso de modernización tecnológica.

Pérdida de rentabilidad:

En relación con la evolución de la rentabilidad del sector, se puso de manifiesto que las administraciones de lotería vienen soportando, en los últimos años, una pérdida muy significativa de su poder adquisitivo, estimada en más de un 60%. Esta situación se atribuye fundamentalmente al incremento sostenido de los costes operativos —incluidos, entre otros, los gastos de alquiler, suministro eléctrico, seguros, personal y estructura—, que no ha venido acompañado de una actualización equivalente de los ingresos. Frente a este escenario, los precios de los productos de lotería se han mantenido inalterados durante más de dos décadas y las comisiones aplicables a su comercialización apenas han experimentado ajustes marginales, lo que ha generado una progresiva erosión de la rentabilidad de los puntos de venta.

Esta problemática ha sido ejemplificada por los puntos de venta de manera especialmente clara en el caso de la Lotería de Navidad en numerosas ocasiones, cuyo precio no ha sido objeto de revisión en los últimos 23 años. Los participantes consideraron que esta circunstancia resulta difícilmente

sostenible en el contexto económico actual y plantearon la necesidad de actualizar el precio del décimo hasta los veinticinco (25) euros, con el correspondiente incremento del importe destinado a premios en beneficio del consumidor. De forma complementaria, los puntos de venta entienden necesaria una revisión al alza de la comisión aplicable a la comercialización de este producto, proponiendo su elevación hasta el 6%, habida cuenta de que se trata del producto que mayores ingresos genera para SELAE y, al mismo tiempo, el que exige una mayor dedicación de recursos, tiempo y esfuerzo por parte de las administraciones de lotería.

Con el fin de respaldar estas consideraciones, los participantes en las reuniones aportaron informes económicos correspondientes a los ejercicios 2023 y 2025, elaborados por una de las asociaciones participantes, que reflejan de forma cuantitativa el impacto de esta evolución de costes e ingresos sobre la viabilidad económica de los puntos de venta.

Sobre esta base, las asociaciones asistentes coincidieron de forma unánime en que la sostenibilidad y rentabilidad del sector se apoyan en tres pilares fundamentales:

- La digitalización efectiva y adaptada a la realidad de cada punto de venta,
- La actualización del precio de los productos, y
- El aumento del margen de beneficio, especialmente en la comisión de la Lotería de Navidad.

Así, se advirtió expresamente que la ausencia o el debilitamiento de cualquiera de estos elementos compromete de manera directa la rentabilidad global del sistema.

En este sentido, se subrayó que los procesos de digitalización, aun siendo imprescindibles, no pueden concebirse de forma aislada ni desvinculada de la viabilidad económica de la red presencial. La digitalización y el mantenimiento

de los puntos de venta físicos fueron presentados como dimensiones complementarias e interdependientes, de modo que el avance en una de ellas resulta insuficiente si la otra no puede sostenerse económicamente. Asimismo, se insistió en que la digitalización debe abordarse con criterios de realismo, flexibilidad y adaptación, evitando modelos uniformes que diluyan el valor diferencial, la identidad comercial y la singularidad de cada administración de loterías individual.

Inseguridad jurídica asociada al proceso de digitalización:

En este ámbito, el principal desafío identificado de manera unánime es la situación de inseguridad jurídica a la que se enfrentan los puntos de venta y los operadores tecnológicos como consecuencia de la ausencia de un marco regulatorio claro y específico que defina los requisitos y condiciones aplicables a la comercialización de los productos de loterías operados por SELAE a través de webs propias de los puntos de venta y plataformas de intermediación. Esta falta de delimitación normativa afecta tanto a las páginas web propias de las administraciones de lotería, como a las plataformas o sistemas de agregación que facilitan la operativa digital de dichos puntos de venta.

La incertidumbre se manifiesta, en particular, en cuestiones esenciales como la necesidad o no de obtener autorizaciones específicas, la determinación de los requisitos técnicos exigibles y la identificación de las obligaciones concretas para garantizar el cumplimiento de los objetivos legales en materia de protección de menores, prevención de conductas adictivas y lucha contra el fraude. A ello se suma la coexistencia de actuaciones administrativas de distinto signo, tales como la tramitación de expedientes sancionadores por parte de la Dirección General de Ordenación del Juego o las comunicaciones remitidas por SELAE a determinados puntos de venta advirtiendo sobre la imposibilidad de comercializar sus productos a través de páginas web propias.

Este conjunto de factores configura un escenario de incertidumbre e inseguridad jurídica que dificulta la toma de decisiones, condiciona las inversiones necesarias para la digitalización y genera un riesgo operativo significativo para los agentes implicados.

Todo lo expuesto encuentra una síntesis particularmente expresiva en la reflexión formulada por uno de los puntos de venta de mayor relevancia que ha participado en las reuniones anteriormente referidas, quien, al describir la evolución de la relación entre la red comercial y la operativa digital a lo largo del tiempo, lo expresó en los siguientes términos: *«Durante todos estos años, LAE no permite, pero acepta, y después de 25 años la ansiedad desaparece, aunque la incomodidad permanece»*.

Esta afirmación condensa de manera clara la percepción de una situación prolongada en el tiempo, caracterizada por la tolerancia práctica de determinadas dinámicas de comercialización digital en ausencia de un reconocimiento normativo expreso, generando un escenario de estabilidad funcional que, sin embargo, no ha venido acompañado de una plena seguridad jurídica.

En este contexto, se considera esencial avanzar hacia una clarificación normativa que proporcione certidumbre, establezca criterios homogéneos y permita desarrollar la comercialización digital de los productos de loterías operados por SELAE dentro de un marco estable, coherente y jurídicamente seguro.

b) Empresas proveedoras de servicios tecnológicos y/o de intermediación digital

Para el conjunto de empresas que han participado en el proceso de escucha activa seguido por la Mesa, el principal obstáculo identificado para el desarrollo ordenado del canal online es la persistente **indefinición normativa**

que rodea a la comercialización digital de los productos de loterías operados por SELAE. La ausencia de un marco reglamentario específico y sistemático genera una situación de inseguridad jurídica que afecta de manera transversal tanto a los puntos de venta como a las empresas proveedoras de soluciones tecnológicas, dificultando la implantación homogénea y coherente de modelos digitales estables.

Esta inseguridad jurídica se ve reforzada por la falta de previsibilidad en los procedimientos de autorización, supervisión y control, lo que da lugar a un entorno de inestabilidad normativa que desincentiva la inversión tecnológica y frena el proceso de digitalización del sector. En particular, la incertidumbre sobre los límites de la actividad permitida y sobre las condiciones exigibles para el desarrollo de soluciones digitales condiciona la planificación a medio y largo plazo de los agentes implicados.

Asimismo, se ha puesto de relieve ante la Mesa que esta situación se ve agravada por la coexistencia de criterios dispares derivados de las distintas comunicaciones internas de SELAE, de las interpretaciones del contrato mercantil aplicable a los puntos de venta, de las actuaciones inspectoras y de las resoluciones sancionadoras dictadas en la materia. Esta fragmentación regulatoria se traduce, en la práctica, en una aplicación desigual de las normas y en una falta de claridad respecto de qué actividades digitales pueden considerarse totalmente compatibles con el marco contractual vigente y, en su caso, con qué requisitos.

Desde un punto de vista técnico, se identificó también la ausencia de interoperabilidad efectiva entre los sistemas propios de SELAE y las plataformas o aplicaciones desarrolladas por los proveedores tecnológicos. Pese a que todos los actores comparten el objetivo de garantizar la trazabilidad, la seguridad de las operaciones y el cumplimiento de la normativa en materia de prevención del fraude y del blanqueo de capitales, en la práctica

persisten limitaciones técnicas que impiden una comunicación directa, uniforme y estandarizada con los servidores centrales de SELAE.

En este sentido, se subrayó la necesidad de definir requisitos técnicos homogéneos en ámbitos clave como la ciberseguridad y la certificación de sistemas, de modo que todas las plataformas que operen en el entorno digital cuenten con estándares equivalentes a los exigidos a los operadores de juego online o, al menos, con certificaciones reconocidas como la ISO 27001³¹. A este respecto, se recordó que, mientras la red de puntos de venta presenciales opera a través del sistema CRAPI, que canaliza y controla los flujos financieros y de información, no existe en la actualidad un sistema funcional equivalente para la operativa digital, lo que impide integrar plenamente las transacciones online en el sistema central con niveles de control y trazabilidad equiparables a los del canal presencial.

Finalmente, la indefinición existente en torno a la necesidad de obtener autorizaciones específicas, los requisitos técnicos exigibles para garantizar los objetivos legales de protección de menores, prevención de conductas adictivas y lucha contra el fraude, junto con la tramitación de expedientes sancionadores por parte de la Dirección General de Ordenación del Juego y las comunicaciones remitidas por SELAE a determinados puntos de venta advirtiendo sobre la imposibilidad de comercializar sus productos a través de páginas web propias, configuran un escenario de incertidumbre e inseguridad jurídica que resulta necesario abordar y revertir mediante una regulación clara, coherente y técnicamente viable.

Analizamos a continuación cada una de estas cuestiones de manera individualizada:

³¹ Se trata de una certificación que acredita que una organización ha implementado y mantiene un Sistema de Gestión de Seguridad de la Información (SGSI) conforme a los requisitos establecidos en la norma internacional ISO/IEC 27001, publicada por la *International Organization for Standardization*. Su objetivo es garantizar la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información mediante la gestión sistemática de riesgos y la aplicación de controles de seguridad adecuados.

a) Autorizaciones y expedientes sancionadores

Uno de los focos principales de inseguridad jurídica identificados por las empresas tecnológicas se sitúa en la falta de una delimitación normativa clara y coherente de las actividades que deben calificarse como “*comercialización*” o “*participación en la comercialización*” de productos de lotería, así como de las condiciones o supuestos en los que dicha comercialización puede entenderse realizada “*de acuerdo con los usos y costumbres tradicionalmente admitidas*” viéndose toda esta indefinición reflejada de forma especialmente significativa en el ámbito sancionador y en la posterior revisión jurisdiccional de dichas actuaciones administrativas.

Esta indefinición ha tenido una traducción práctica especialmente relevante en la actuación sancionadora de la Dirección General de Ordenación del Juego, por el desarrollo de actividades de comercialización de material de juego sin autorización.

A este respecto, la delimitación del concepto de “*comercialización*” ha sido objeto de un desarrollo jurisprudencial relevante, que pone de manifiesto la complejidad de su aplicación a los nuevos modelos digitales.

En particular, la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el concepto de comercialización, iniciada con la Sentencia del Tribunal Supremo en el recurso de casación contencioso-administrativo nº 4306/2017, de 23 de julio de 2018, establece en su fundamento jurídico cuarto que el término “*comercializar*” debe interpretarse, conforme a la Real Academia de la Lengua, como “*dar a un producto condiciones y vías de distribución para su venta*”, o bien como “*desarrollar y organizar los procesos necesarios para facilitar la venta de un producto*”, precisando que comercializar material de juego implica *desarrollar de forma habitual, y no meramente ocasional, una actividad comercial o mercantil orientada a la distribución o*

venta del soporte material del juego, siendo relevante el ánimo de lucro para apreciar la existencia de dicha actividad.

Sobre esta base, los tribunales han considerado que determinadas actividades sí encajan en el concepto de comercialización, como ocurre en la ya mencionada Sentencia del Tribunal Supremo en el recurso de casación contencioso-administrativo nº 4306/2017, de 23 de julio de 2018, en el que la empresa recurrente definía su actividad como la *adquisición, en nombre y representación de sus clientes y por expreso mandato de éstos, de productos de lotería comercializados por SELAE, actuando como mandatario en la adquisición de billetes o en la realización de apuestas previamente encargadas.*

Asimismo, la jurisprudencia ha apreciado comercialización en supuestos como el analizado por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en su recurso 699/2015, de 5 de marzo de 2018, en el que la actividad de la recurrente se correspondía con la prestación a los clientes de *servicios de asesoramiento, custodia, pago, cobro, gestión documental y representación, directa o indirecta, en sus relaciones con los puntos de venta autorizados.*

Por el contrario, los tribunales no han considerado que exista comercialización en otros supuestos, como el examinado en el recurso nº 619/2023, dictado por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en 12 de noviembre de 2024, donde razonaba que la actividad de la recurrente se limitaba al suministro a una administración de loterías de un programa informático para la gestión y venta online de juegos, junto con el uso de una dirección web y el soporte técnico correspondiente, sin intervenir en la toma de decisiones sobre los juegos comercializados, sin recaudar apuestas ni abonar premios, y con una intervención calificada como previa o anterior a la fase de comercialización.

En términos similares, la sentencia dictada de nuevo por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en su recurso nº 714/2023, de 27 de mayo de 2025, describe la actividad de la recurrente como la de una plataforma electrónica que, a cambio de una remuneración abonada por los puntos de venta, pone en contacto a las administraciones de lotería autorizadas con los usuarios de productos de lotería, permitiendo a aquellas disponer de un mecanismo adicional de venta ante solicitudes a distancia formuladas por los usuarios, sin que ello haya sido considerado, sin más, como una actividad de comercialización directa de los productos de SELAE.

Un elemento que muestra la falta de claridad del concepto de “comercialización” y “participación en la comercialización” y la consiguiente inseguridad jurídica de ello derivada, es el hecho de que la propia Dirección General de Ordenación del Juego en alguno de los expedientes sancionadores por carecer el sancionado de la autorización del operador reservado, SELAE, toma en consideración la conducta seguida por la propia SELAE a la hora de fijar el grado de responsabilidad del sancionado.

Lo resume de manera clara y expresa la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en 12 de noviembre de 2024, antes citada, al afirmar que:

“Coadyuva a interpretar que la recurrente no comercializa los juegos de los que es propietaria, en exclusiva, la SELAE, el hecho que, como criterio para minorar la sanción, la propia Administración ha valorado que no consta en autos denuncia alguna por parte de la SEALE; y, ello puede deberse a que dicha sociedad estatal entiende que no es precisa su autorización”

Y en el caso de la sanción cuya impugnación ha dado lugar a la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 27 de mayo de 2025, es la propia resolución sancionadora la que explica con detalle esta cuestión, señalando que:

En este sentido, y partiendo de que en ningún momento consta la autorización expresa de SELAE a la entidad 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 el presunto sujeto infractor ha prolongado en el tiempo la comercialización 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 del presunto sujeto infractor, 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.

En definitiva, si a juicio de la administración pública que ejerce *el ius puniendi* en la materia, el propio operador competente para autorizar la colaboración en la comercialización de los productos que tiene legalmente reservados no ha considerado que determinadas actividades desarrolladas a su vista, ciencia y paciencia y de manera prolongada en el tiempo, se encuadran en dicho concepto y requieren de su autorización, habrá de concluirse, que dicha comercialización y su autorización no aparecen claramente delimitadas en nuestro ordenamiento jurídico, generando una situación de clara inseguridad jurídica en los actores afectados directa o indirectamente.

b) Marco contractual de SELAE con los puntos de venta de su red comercial.

A lo largo del proceso de escucha activa se ha puesto de manifiesto ante la Mesa, desde el ámbito de los puntos de venta, pero también de las empresas proveedoras de servicios tecnológicos y/o de intermediación digital, que el marco contractual que rige la relaciones de SELAE con los puntos de venta de su red comercial no ofrece una respuesta clara y certera respecto a la posibilidad de que los puntos de venta utilicen páginas web propias para la comercialización de los productos de lotería, lo que ha generado una situación de inseguridad jurídica.

Por un lado, el contrato mercantil de punto de venta parte de la regla general de que la actividad debe desarrollarse en el local autorizado, pero introduce excepciones relevantes. Así, permite expresamente que el gestor pueda comercializar billetes tradicionales fuera del local, “*en nombre y por cuenta propia, y a su riesgo y ventura*”, a través de terceros y de acuerdo con los usos y costumbres tradicionalmente admitidas,

remitiéndose de forma expresa al artículo 30.1 del Real Decreto 1614/2011. Asimismo, el contrato contempla la posibilidad de comercialización por medios telemáticos, informáticos o interactivos, en las condiciones que SELAE pueda establecer, y prevé que, en el caso de páginas web, SELAE pueda autorizar al gestor a incluir en una web de su titularidad un enlace o vínculo que permita la validación de las operaciones en el sistema informático central de SELAE. A continuación, se acompaña extracto literal del mencionado contrato mercantil:

4.1. Comercialización excepcional de los Juegos o de las Prestaciones Adicionales fuera del Local

4.1.1 Comercialización fuera del Local autorizado

El Gestor del Punto de Venta llevará a cabo la actividad prevista en el presente Contrato exclusivamente en el Local y con los medios del Punto de Venta.

Por excepción, el Gestor podrá, en nombre y por cuenta propia, y a su riesgo y ventura, comercializar los Billetes Tradicionales de Lotería Nacional a través de terceros bajo su exclusiva responsabilidad, sin que ello implique la apertura de un nuevo Punto de Venta, y de acuerdo con los usos y costumbres tradicionalmente admitidas.

[...]

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

En cuanto a la comercialización a través de páginas Web, LAE autorizará al Gestor para que incluya en una página Web de su

titularidad y operada por medio de un nombre de dominio asignado al Gestor un enlace o vínculo a LAE, a fin de permitir la validación correspondiente en el sistema informático central de LAE. En ese caso:

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

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

(c) LAE no tendrá responsabilidad alguna respecto de la página Web del Gestor (que éste explotará a su solo riesgo y ventura), sus contenidos y las declaraciones las actividades o transacciones que en ella puedan efectuarse, respecto de los que será completamente ajena.

(d) No obstante lo anterior, el Gestor se compromete a que la referida página Web (i) cumplirá lo dispuesto en la Ley 34/2002, de 11 de julio, de los Servicios de la Sociedad de la Información y del Comercio Electrónico y demás normativa aplicable; (ii) contendrá exclusivamente información sobre el Punto de Venta, sin perjuicio de los Soportes Publicitarios que, relacionados con la actividad empresarial o institucional de LAE o de las instituciones culturales, deportivas o sociales que con LAE colaboran, cuya inserción pueda ser requerida por LAE como arrendamiento gratuito de espacio publicitario bajo la exclusiva responsabilidad de LAE; y (iii) no contendrá información, declaraciones, opiniones o contenidos ilícitos, infractores de derechos de terceros o que puedan perjudicar la Imagen de LAE.

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

Por último y conforme a lo indicado en la Cláusula 3.2.2(d), el Gestor tampoco podrá emplear o autorizar a terceros la utilización, directa o indirectamente, de los Signos Distintivos del Gestor para el ofrecimiento, promoción, comercialización o, en general, explotación, por medio de medios telemáticos, informáticos o interactivos, de juegos, concursos, loterías, apuestas o productos similares que puedan competir con los Juegos o, en los términos de la Cláusula 3.2.2, con las Prestaciones Adicionales.

Como consecuencia de las dudas planteadas por las asociaciones representativas de los puntos de venta en relación con el alcance y la interpretación de determinadas cláusulas del contrato mercantil, y con el objetivo de aclarar y matizar su contenido, SELAE publicó un Acuerdo de su Consejo de Administración mediante el cual se concretaban determinados conceptos relativos a la comercialización y validación de los juegos a través de medios electrónicos. En particular, el punto quinto de dicho Acuerdo establecía expresamente lo siguiente:

“Quinto. *Los juegos “on line” de titularidad de SELAE, siempre se validarán a través de la tecnología de SELAE, independientemente del medio por el que el punto de venta reciba las jugadas. En este sentido INTERNET es, y se considera, como un medio más de comunicación y relación con los clientes. En el momento en que SELAE así lo acuerde y disponga de la necesaria implementación tecnológica dotada de la máxima seguridad y garantía para el*

público, las jugadas que el punto de venta de SELAE reciba por los canales de comunicación que ofrece Internet, siempre se validarán por los medios tecnológicos que SELAE determine o establezca en cada momento. Y en todo caso, se mantendrá la confidencialidad y salvaguarda de las bases de datos de los clientes de los puntos de venta. Los sistemas de comunicación que los puntos de venta utilicen con sus clientes siempre deberán cumplir con la legislación y normativa vigente en cada momento, especialmente las referidas a seguridad, protección de datos y prevención del fraude. En todo caso, el titular del punto de venta, como persona física o jurídica, es el único responsable ante la Ley de las relaciones comerciales que establece con sus clientes”

A la vista de lo expuesto ante la Mesa por diferentes actores, este diseño contractual, que no prohíbe de forma expresa la utilización de páginas web propias, contrasta con la práctica posterior, en la que consta como SELAE ha remitido en ocasiones comunicaciones (se acompaña a continuación un extracto de una de ellas)³² a determinados puntos de venta advirtiéndole sobre la imposibilidad de comercializar sus productos a través de webs propias, salvo en los supuestos expresamente autorizados, generando un mensaje restrictivo que no siempre encuentra un reflejo claro y sistemático en el propio clausulado contractual.

³² En la Resolución de la CNMC en relación con el expediente S/0016/25 relativo a la venta online de lotería, en sus párrafos 54 y 55 se hace referencia expresa a estas a estas comunicaciones: “(54) Debemos rechazar, asimismo, las alegaciones de la Denunciante en cuanto a las comunicaciones mediante las que SELAE habría solicitado el cierre de sus páginas webs a aquellos puntos de venta que contaban con la pasarela de pago activa mencionada en el párrafo (29) supra, como medida para garantizar la prohibición de las ventas por internet.

(55) De la mera lectura de las comunicaciones remitidas por SELAE y aportadas por la Denunciante, se observa que no se requiere a los puntos de venta el cierre de la página web, sino, únicamente, que “efectúe[n] las modificaciones necesarias en la web anteriormente indicada para cumplir con lo estipulado en las cláusulas del Contrato que tiene firmado con SELAE” A este respecto, el que SELAE solicite a sus puntos de venta que cumplan con lo estipulado en su relación contractual no puede considerarse un indicio razonable de la existencia de la infracción de los artículos 1 de la LDC y 101 del TFUE denunciada por JUEGO LIMPIO”.

“No obstante, le recuerdo que, en virtud de las cláusulas del contrato que tiene firmado con SELAE, la página web www.loteriasyapuestas.es es la oficial de esta Sociedad Estatal, Loterías y Apuestas del Estado.

La única posibilidad de venta por medios telemáticos, informáticos o interactivos por parte de los puntos de venta de la red comercial de Loterías y Apuestas del Estado (SELAE), es la prevista en la cláusula 4.1.3 del Contrato de Servicios de Gestión de Punto de Venta Integral de Loterías y Apuestas del Estado firmado por los puntos de venta con SELAE cuyo tenor literal le reproduzco íntegramente, a continuación:

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

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

En este sentido, con fecha 2 noviembre de 2016, se publicó una instrucción de integración de puntos de venta con la web oficial de SELAE, con el fin de dar un mejor servicio al cliente, poniendo a disposición de los puntos de venta que gestionen una web de su titularidad, el incluir en la misma un enlace con la página web oficial de SELAE, garantizando así, todas las compras que los clientes realicen accediendo a través de una página web de punto de venta, generando comisión para el punto de venta propietario de la web.

Por tanto, los puntos de venta únicamente pueden anunciarse por medio de páginas web particulares para poder recibir sus pedidos o reservas, facilitando en las mismas un correo electrónico, teléfono o fax, para que los clientes puedan realizar los mismos.

Lo que se comunica para su conocimiento y cumplimiento.”

A lo anterior debe añadirse el mensaje que SELAE proyecta en sus canales de venta (web y aplicación móvil), donde afirma expresamente que no ha concedido ninguna licencia para la comercialización de sus productos a través de webs o móviles de terceros y que la única venta legal de sus productos a través de Internet u otros medios electrónicos o audiovisuales, es la que se realiza a través de su propia web³³ o APP. Este posicionamiento público presenta un choque evidente con la realidad descrita por distintos organismos públicos. A continuación, se acompaña extracto de las condiciones generales de uso publicadas en la web de SELAE:

“SELAE informa que no ha autorizado a ningún tercero la venta de ninguno de sus productos a través de Internet u otros medios electrónicos o audiovisuales. Éstos son accesibles únicamente a través de las webs oficiales a través de la que en cada momento se gestionen las actividades de juego de SELAE así como, en su caso, de las aplicaciones móviles que SELAE ponga a disposición de los usuarios. Por ello, SELAE no es ni será responsable de las actuaciones que puedan realizar las personas o entidades que gestionen o que participen de alguna manera en otras páginas web o aplicaciones distintas de las indicadas. SELAE se reserva el ejercicio de cuantas acciones estime

³³ <https://www.loteriasyapuestas.es/es/centro-de-ayuda/informacion-pie/politica-de-uso-de-la-web-y-sitios-moviles-webs-juego-y-corporativa>

oportunas para la defensa de sus legítimos derechos e intereses en caso de que la actuación de cualquier tercero pueda causarle algún tipo de daño o perjuicio.”

En efecto, tanto el Tribunal de Cuentas como la CNMC³⁴ han constatado la existencia efectiva de un canal de comercialización online vinculado a páginas web y plataformas creadas por los puntos de venta, distinto del canal online de SELAE, y han descrito esta realidad como un fenómeno conocido, aunque insuficientemente controlado y regulado.

En sus alegaciones a los resultados del Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, SELAE expone de forma expresa una interpretación propia de la naturaleza jurídica de las páginas web y aplicaciones vinculadas a los puntos de venta, que resulta relevante a efectos de encuadrar esta realidad. En primer lugar, SELAE sostiene que las ventas canalizadas a través de páginas web de los puntos de venta deben calificarse jurídicamente como venta presencial, no por una opción interpretativa, sino *“por definición legal”*, en la medida en que se transmiten al Sistema Central *“vía el terminal del punto de venta”* y dan lugar a un *“resguardo al portador como único documento válido para el pago de premios”*, afirmando que el empleo de nuevas tecnologías de forma accesorio —como teléfono, mensajería instantánea o páginas web— *“no desvirtúa su carácter de juego presencial”*.

Desde esta premisa, SELAE considera que el uso de páginas web propias por parte de las administraciones de lotería constituye una manifestación de los *“usos y costumbres tradicionalmente admitidos”*, encajable en la excepción prevista en el artículo 30 del Real Decreto 1614/2011.

³⁴ En la Resolución dictada en el expediente S/0016/25 por la que se acordaba la no incoación y archivo de las actuaciones de un expediente relacionado con la venta online de lotería, en su párrafo 53 se decía literalmente lo siguiente *“Además, del informe del Tribunal de Cuentas precitado se desprende que SELAE permite una situación de hecho en la que existen multitud de páginas web pertenecientes a puntos de venta que cuentan con su propia pasarela de pagos, lo que también permitiría descartar que SELAE no prohíbe las ventas por internet a sus puntos de venta”*.

Sobre esta base, SELAE afirma que la única venta que puede considerarse propiamente “*on-line*”, en el marco de la Ley 13/2011, es la realizada a través de su página web y aplicación, al tratarse de una venta “*nominativa*”, que “*no pasa por el terminal del punto de venta*” y que “*se perfecciona de manera sincrónica*”, sin intervención de resguardo físico ni para la venta ni para el cobro del premio. De este modo, la cláusula contractual relativa a la comercialización por medios telemáticos quedaría referida, según esta interpretación, exclusivamente a la venta online canalizada a través de los sistemas propios de SELAE, mientras que las páginas web de los puntos de venta serían, en términos generales, “*páginas comerciales*” destinadas a poner en valor el establecimiento y a gestionar encargos o reservas de juego presencial.

Finalmente, SELAE reconoce que, bajo esta interpretación, las ventas realizadas a través del denominado “*tercer canal*”, referido a la venta online a través de las plataformas que han creado diferentes puntos de venta, no permiten a la Sociedad beneficiarse de la información sobre la identidad de los jugadores, lo que limita su capacidad de control en materia de prevención del blanqueo de capitales, circunstancia que atribuye precisamente al hecho de que dichas operaciones conservan las características legales de la venta presencial y no de la venta online nominativa.

Pues bien, pese a las alegaciones de SELAE y a la vista de las mismas, el Tribunal de Cuentas concluye su informe formulando dos recomendaciones sobre esta cuestión (las recomendaciones números 3 y 18), que hacen suyas las Cortes Generales, en la Resolución de 8 de mayo de 2025, de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, instando expresamente a SELAE a:

“- Adoptar medidas que permitan potenciar las ventas por su canal online, así como a alcanzar un acuerdo con sus puntos de venta para garantizar que la comercialización de sus productos, a través de los canales telemáticos que estos utilicen, cuenten con las garantías que permitan la adecuada identificación de los participantes, así como cualesquiera otras que pudieran ser requeridas por la normativa aplicable.

Potenciar las ventas por canal online y analizar la integración en sus sistemas de la información y el control de las plataformas online de los puntos de venta.”

En definitiva, la coexistencia de un contrato mercantil que admite determinadas formas de comercialización fuera del local y por medios telemáticos, de comunicaciones restrictivas dirigidas a puntos de venta concretos, y de mensajes públicos que niegan de forma genérica la comercialización online fuera de los canales de venta de SELAE, ha sido señalada por diferentes actores como un factor determinante de incongruencia, inexactitud e indefinición normativa que impide identificar con certeza el perímetro de la actividad permitida y refuerza la inseguridad jurídica en torno a los regímenes de autorización y control aplicables a la comercialización online de los productos de lotería operados por SELAE. Tal y como se mencionó en el anterior punto 2 de las “*Consideraciones del proceso de escucha activa*” y en palabras de un punto de venta «*Durante todos estos años, LAE no permite, pero acepta, y después de 25 años la ansiedad desaparece, aunque la incomodidad permanece*».

- c) Requisitos técnicos necesarios en su caso para hacer frente al cumplimiento de los objetivos legales de protección de menores, prevención de conductas adictivas y lucha contra el fraude.**

En relación con los requisitos técnicos, es evidente la existencia de una falta de interoperabilidad técnica entre los sistemas propios de SELAE y las plataformas o aplicaciones desarrolladas por los proveedores tecnológicos. A pesar de que todos los actores comparten el objetivo de garantizar la trazabilidad, la seguridad y el cumplimiento de la normativa de prevención del fraude y del blanqueo de capitales, en la práctica existen limitaciones técnicas que no permiten una comunicación directa y uniforme con los servidores centrales de SELAE.

Asimismo, se hace patente la necesidad de establecer requisitos técnicos homogéneos en materia de ciberseguridad y certificación, de modo que todas las plataformas que operen en el entorno digital cuenten con homologaciones equivalentes a las exigidas a los operadores de juego online o, al menos, con certificación ISO 27001.

En relación con este aspecto, los actores recuerdan que actualmente la red de puntos de venta opera a través del sistema CRAPI, que canaliza y controla los flujos financieros y de información. Sin embargo, no existe un equivalente funcional para la venta digital, lo que impide que las operaciones online puedan integrarse plenamente en el sistema central con la misma trazabilidad y control que las presenciales.

Otro de los problemas existentes es la ausencia de mecanismos oficiales de verificación de identidad y de acceso al Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego, a pesar de que existen tecnologías perfectamente aptas para ello. Esta carencia genera una merma en la seguridad jurídica de los puntos de venta en su actividad de comercialización online, que no pueden acceder a esos mecanismos oficiales de verificación de identidad y de acceso al RGIAJ en el momento de la contratación electrónica.

De todo lo expuesto se desprende que los principales retos y dificultades que afronta en la actualidad el adecuado desarrollo de la comercialización online de los productos de loterías operados por SELAE se concentran, de forma interrelacionada, en dos planos fundamentales: la sostenibilidad económica de la red presencial de puntos de venta y la persistente inseguridad jurídica asociada al proceso de digitalización. Por un lado, la pérdida continuada de rentabilidad del punto de venta físico, derivada del incremento de costes no acompañado de una actualización de precios ni de comisiones, compromete la viabilidad de la red y limita su capacidad para asumir inversiones y adaptarse a nuevos entornos digitales. Por otro, la ausencia de un marco normativo claro, coherente y específico para la comercialización online —caracterizada por indefiniciones en materia de autorizaciones, requisitos técnicos, interoperabilidad de sistemas y obligaciones de control— genera un entorno de incertidumbre que afecta tanto a los puntos de venta como a las empresas tecnológicas, condiciona la toma de decisiones estratégicas y ha dado lugar a una aplicación desigual de criterios administrativos y sancionadores. La combinación de ambos factores evidencia que la digitalización no puede desarrollarse de forma ordenada ni sostenible sin una clarificación normativa que proporcione certidumbre, garantice la protección de los intereses públicos y permita conciliar el desarrollo del canal online con la estabilidad económica y funcional del modelo de comercialización vigente.

3.- Medidas concretas que se consideran necesarias para superar dichos retos y dificultades.

a) Medidas identificadas por los puntos de venta

Tras el análisis de las cuestiones expuestas, a lo largo de las diferentes reuniones mantenidas con la asociaciones representativas de los intereses de los puntos de venta y con los concretos puntos de venta que han participado en el proceso de escucha activa, se ha puesto de manifiesto de forma unánime la conveniencia de avanzar hacia la

definición de un marco normativo claro, actualizado y equilibrado, que aporte seguridad jurídica a las administraciones de lotería y tenga en cuenta la realidad social y económica en la que actualmente desarrolla su actividad el sector.

En este contexto, ha quedado constancia de que las administraciones de lotería integrales han venido utilizando herramientas digitales de forma responsable, pese a la inexistencia de un desarrollo normativo específico que regule adecuadamente la comercialización de los productos de lotería a través de canales telemáticos. La evolución del mercado y de los hábitos de consumo ha superado al marco regulatorio vigente, y el sistema de reserva de boletos mediante plataformas digitales constituye hoy una práctica consolidada que requiere un reconocimiento normativo y una ordenación urgente.

Asimismo, se considera esencial que cualquier iniciativa regulatoria futura cuente con la participación efectiva de las asociaciones representativas del sector, recordando que la red está integrada por más de 11.000 puntos de venta y genera cerca de 20.000 puestos de trabajo. En este sentido, destacan que son las propias administraciones quienes conocen de primera mano las condiciones reales de funcionamiento y los desafíos cotidianos de la actividad, por lo que su intervención resulta determinante para que las normas que se aprueben sean operativas y aplicables.

Igualmente, se ha expuesto por los puntos de venta y sus asociaciones que, aun reconociendo que SELAE ostenta el monopolio del producto en su condición de entidad encargada del diseño, gestión y explotación de las loterías estatales, dicho monopolio no debería proyectarse sobre los canales de distribución o comercialización empleados por los puntos de venta autorizados. Se ha recordado que las administraciones de lotería están habilitadas contractualmente para la venta de los productos de SELAE y que la utilización de medios electrónicos o digitales no supone

una modalidad nueva de comercialización, sino una evolución natural de los mecanismos tradicionales de reserva y venta del boleto físico, equiparable a prácticas consolidadas como la reserva telefónica.

Desde esta perspectiva, se ha indicado que una eventual limitación o prohibición del uso de estos medios por parte de las administraciones podría suponer una extensión injustificada del monopolio estatal y una restricción indebida de la libertad empresarial de los puntos de venta, que operan como trabajadores autónomos y empresarios independientes en el marco de su relación contractual con SELAE.

En consecuencia, subrayan los puntos de venta y sus asociaciones que la Administración no debería situarse en una posición de competencia desleal frente a su propia red de ventas, ni extender la exclusividad de la plataforma online de SELAE al ámbito de los canales tecnológicos utilizados por las administraciones. A título ilustrativo, se mencionó el modelo seguido por la Agencia Estatal de Administración Tributaria en materia de facturación electrónica, que permite la coexistencia de soluciones privadas homologadas —que cumplen los requisitos técnicos exigidos— junto con una herramienta pública gratuita, considerándose este esquema más equilibrado y compatible con los principios de libre competencia.

En la misma línea, se plantea la conveniencia de que SELAE, en su condición de operador estatal, facilite a las administraciones una herramienta técnica común, susceptible de integrarse tanto en sus páginas web como en sus plataformas digitales, que permita el acceso a las bases de datos oficiales necesarias para la verificación automática de la identidad de los usuarios. Dicha herramienta actuaría como un sistema de control frente al acceso de menores de edad y de personas inscritas en los registros de interdicción del juego, ya sea por decisión voluntaria o por resolución judicial.

De este modo, las administraciones podrían asegurar un cumplimiento homogéneo y eficaz de las obligaciones en materia de protección del consumidor, sin asumir individualmente el desarrollo de soluciones tecnológicas complejas o costosas, garantizando al mismo tiempo que la responsabilidad última de dichos controles recaiga en el operador principal, conforme a su posición como titular del monopolio del producto. Finalmente, se ha reiterado la disposición del sector a colaborar de manera activa con la Dirección General de Ordenación del Juego y con SELAE en el diseño de una regulación que aporte seguridad jurídica, refuerce la protección de los consumidores y preserve la viabilidad económica de los puntos de venta, sin menoscabar su autonomía ni su capacidad de adaptación al entorno digital.

En definitiva, la conclusión alcanzada en el ámbito de los puntos de venta es la necesidad de una regulación exigente pero equilibrada, que evite situaciones de dominio en la comercialización online y que garantice la neutralidad tecnológica, donde SELAE no pueda obligar a los puntos de venta a usar exclusivamente su plataforma, si no que favorezca la convivencia ordenada de los distintos canales y permita que el espacio digital refleje la identidad y la tradición de cada punto de venta físico, manteniendo su papel esencial dentro del modelo de loterías en España y garantizando, en todo caso, la protección y seguridad de los consumidores mediante herramientas proporcionadas por el operador del juego.

b) Medidas identificadas por las empresas proveedoras de servicios tecnológicos y/o de intermediación digital

Las empresas proveedoras de servicios tecnológicos y de intermediación digital han coincidido en señalar la necesidad de articular un marco regulatorio específico y equilibrado para la comercialización online de los

productos operados por SELAE. Dicho marco debería partir del reconocimiento expreso de que la operativa digital constituye una prolongación del punto de venta físico, preservando la titularidad de la licencia y la responsabilidad del gestor, pero incorporando las particularidades técnicas, operativas y de control propias del entorno digital.

Entre las propuestas planteadas, se considera prioritario el establecimiento de un sistema oficial de homologación técnica de plataformas y proveedores tecnológicos. Este sistema, basado en estándares definidos por SELAE y/o por la Dirección General de Ordenación del Juego, permitiría garantizar la seguridad, la trazabilidad y la fiabilidad de las operaciones, al tiempo que facilitaría un entorno de competencia leal y fomentaría la innovación dentro de un marco regulado.

Asimismo, se ha puesto de relieve por estas empresas la conveniencia de desarrollar una infraestructura común de verificación de identidad y control de acceso de menores e interdictos, gestionada por SELAE, a la que pudieran conectarse tanto los puntos de venta como las plataformas homologadas. Este módulo técnico o interfaz de conexión permitiría automatizar los controles de identidad, asegurando un cumplimiento homogéneo de las obligaciones legales aplicables.

Otra de las cuestiones abordadas ha sido la posibilidad de articular una interconexión directa con el sistema central de SELAE, de forma que las operaciones realizadas por medios digitales quedaran registradas y validadas de manera automática en los sistemas de control financiero y operativo. En este ámbito, se señala como referencia el modelo actualmente existente para la operativa presencial a través del sistema CRAPI, que podría servir de base para el diseño de un canal oficial de sincronización de ventas online, garantizando la integridad de los datos,

la trazabilidad de las operaciones y la seguridad jurídica tanto para los puntos de venta como para SELAE.

En cualquier caso, la adopción de las medidas técnicas señaladas con anterioridad deberían ir acompañadas de las necesarias salvaguardas del fondo de comercio de cada uno de los sujetos que intervienen directa o indirectamente en la comercialización online, evitando cualquier riesgo de competencia desleal. O, lo que es lo mismo, las medidas anteriores debieran ser diseñadas e implementadas a los solos efectos de dar cumplimiento a los fines de interés público perseguidos por el legislador, debiendo quedar prohibida la utilización comercial de la información.

Igualmente, entienden necesario avanzar en una clarificación contractual de los derechos y obligaciones de los puntos de venta en relación con la comercialización online, reconociendo su autonomía de gestión dentro del marco de supervisión de SELAE y definiendo con mayor precisión aspectos como la titularidad de las bases de datos de clientes, la gestión de fondos y las condiciones de uso de las plataformas digitales, incluidas las exigencias de homologación y autorización.

Finalmente, se ha puesto de manifiesto que la digitalización del sector debe concebirse como una oportunidad compartida, y no como un factor de riesgo. Un proceso de regulación y homologación adecuadamente diseñado permitiría reforzar la confianza de los consumidores, mejorar los estándares de protección y contribuir al fortalecimiento de la red de puntos de venta, facilitando que SELAE lidere la transición hacia un modelo de juego moderno, seguro y transparente, acorde con las demandas actuales.

En síntesis, las empresas proveedoras de servicios tecnológicos y/o de intermediación digital participantes en el proceso de escucha activa han coincidido en la conveniencia de avanzar hacia un modelo digital

regulado, homogéneo y colaborativo, orientado a reforzar la trazabilidad, la seguridad jurídica y la protección del consumidor en la comercialización online de los productos operados por SELAE. De forma transversal, identifican como objetivos prioritarios la definición de un marco normativo claro que asegure la continuidad entre el canal presencial y el entorno digital, el desarrollo de infraestructuras técnicas comunes —como un sistema oficial de verificación de identidad y un canal de sincronización de ventas inspirado en el modelo CRAPI— y la consolidación de un entorno tecnológico controlado que facilite la actividad de los puntos de venta dentro de un esquema de supervisión eficaz.

**Aspectos claves que debería contener
una propuesta regulatoria.**

Analizadas con detalle las consideraciones derivadas del proceso de escucha activa desarrollado por la Mesa, procede dar cumplimiento al fin último de la iniciativa en orden a señalar las medidas que resultaría oportuno contemplar por la regulación, para proporcionar la demandada seguridad jurídica en la comercialización online de los productos de loterías.

La función de la Mesa en este punto ha de estar limitada a señalar los aspectos que deberían ser objeto de consideración por el regulador, sin pretender fijar el contenido y alcance de las mismas, que deberá concretarse en el proceso de elaboración normativa que corresponda.

En este sentido, es la Dirección General de Ordenación del Juego la llamada a desempeñar un papel protagonista en este punto, en el ejercicio y desempeño de las competencias regulatorias que tiene legalmente atribuidas³⁵, pudiendo servir como punto de partida para ello, con las debidas modificaciones para garantizar la seguridad jurídica, el *Proyecto de Resolución* que fue sometido al trámite de información pública en el mes de enero de 2023, que finalmente no fue aprobado, y al que se ha hecho múltiples referencias a lo largo del presente informe.

³⁵ A tenor de lo establecido en los artículos 23 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, cuyo tenor literal es el siguiente y 24.3 del Real Decreto, 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.

Artículo 23 de la Ley 13/2011 “1. La Comisión Nacional del Juego podrá dictar aquellas disposiciones que exijan el desarrollo y ejecución de las normas contenidas en esta Ley, en los Reales Decretos aprobados por el Gobierno o en las Órdenes del Ministerio de Economía y Hacienda, siempre que estas disposiciones le habiliten de modo expreso para ello. Estas disposiciones se elaborarán por la propia Comisión Nacional del Juego, previos los informes técnicos y jurídicos oportunos de los servicios competentes de la misma, y la consulta, en su caso, a las Comunidades Autónomas. Tales disposiciones serán aprobadas por el Consejo de la Comisión Nacional del Juego y no surtirán efectos hasta su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» y entrarán en vigor conforme a lo dispuesto en el apartado primero del [artículo 2 del Código Civil](#). [...]”

Artículo 24.3 del Real Decreto 1614/2011 “3. La Comisión Nacional del Juego podrá desarrollar normativamente cuantos aspectos sobre la comercialización de los juegos de lotería sean precisos para el correcto cumplimiento de las competencias que tiene encomendadas”

Partiendo de lo anterior, pasamos a delimitar esos aspectos clave que debería contener dicha propuesta regulatoria:

- **Definición clara del concepto de comercialización online.**

A juicio de la Mesa el primer aspecto esencial a considerar por el regulador sería definir con claridad qué se entiende por comercialización online y por colaboración en la comercialización online de los productos de SELAE, expresando no solo qué se entiende por comercializar sino también especificando qué actividades ha de desarrollar una empresa y con qué características, para ser considerada comercializadora o colaboradora en la comercialización.

A fuerza de ser reiterativo, y remitiéndonos a lo expuesto en apartados anteriores del informe, entiende la Mesa que para ello el regulador debiera partir de la realidad indubitada de los diferentes canales de venta online existentes en la actualidad, descritos por el Tribunal de Cuentas y confirmados por la CNMC, así como de la interpretación realizada por los Tribunales de Justicia sobre el concepto de comercialización y las actividades concretas y modelos de negocio que quedan incluidos en el concepto y los que se excluyen.

- **Definición de los requisitos que ha de cumplir la comercialización online, en las webs propias de los puntos de venta y plataformas de intermediación, para hacer efectivos los fines previstos en la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego.**

El segundo aspecto que la Mesa entiende que ha de ser abordado por el regulador es la definición clara de los requisitos a los que ha de ajustarse la comercialización online en las webs propias de los puntos de venta y plataformas de intermediación, para dar cumplimiento a los fines previsto en el artículo 1 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de

regulación del juego³⁶, es decir para 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.

En el caso del canal de comercialización online de SELAE a través de su propia web, los requisitos ya vienen delimitados en la normativa y en las habilitaciones y autorizaciones que ostenta como operador del juego.

No es función de la Mesa en este punto definir ni concretar el contenido de esos requisitos, sino tan solo apuntar las ideas principales que se han puesto de manifiesto a lo largo del proceso de escucha activa en relación con esta cuestión y que podemos sistematizar de la siguiente manera:

- Además de los requisitos generales que el regulador considere preciso exigir para la comercialización y en la comercialización a través las webs propias de los puntos de venta y plataformas de intermediación (en línea con lo previstos en los apartados cuarto³⁷

³⁶ [BOE-A-2011-9280 Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego.](#)

³⁷ Requisitos. *Las entidades colaboradoras en la comercialización de productos de lotería tendrán que cumplir los siguientes requisitos de carácter general:*

a) *Deberán estar radicadas en España o en cualquier otro país perteneciente al Espacio Económico Europeo y tener, además, la forma societaria de sociedad limitada o sociedad anónima, o alguna equivalente.*

b) *Deberán proporcionar un domicilio a efecto de notificaciones. Cuando la entidad no disponga de domicilio social en España, deberá designar un representante permanente en España con capacidad para recibir notificaciones.*

c) *Deberán proporcionar sus titulares significativos, el titular real y la estructura del grupo empresarial al que pertenezcan.*

d) *Tendrán que acreditar no estar incurso en ninguna de las circunstancias referidas en el artículo 13.2 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo.*

e) *Deberán establecer procedimientos y medidas para la identificación de escenarios fraudulentos y su tratamiento.*

f) *Describirán el origen de los recursos financieros propios y ajenos que se prevé utilizar en las actividades de comercialización, junto a la documentación justificativa pertinente.*

g) *Enumerarán, en su caso, la relación de los dominios bajo «.es» registrados por la entidad interesada o que vayan a ser empleados por ésta para el desarrollo y explotación de las actividades*

y séptimo³⁸ del Proyecto de Resolución de 2023), la tecnología ofrece la posibilidad de garantizar que los participantes no están incursos en ninguna causa de prohibición subjetiva referidas en las letras a) y b) del número segundo del artículo 6 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego (menores, incapacitados y autoexcluidos). Para ello debiera exigirse y regularse el acceso al

de colaboración en la comercialización de juegos de lotería a través de Internet o para el cumplimiento de cualquier otra obligación establecida en esta resolución.

h) Proporcionarán la estructura de personal técnico, esté o no integrado en la entidad solicitante, de los que ésta disponga para el desarrollo de estas actividades, especialmente los encargados del control de calidad y seguridad, de quienes deberá aportarse, asimismo, descripción de su experiencia profesional.

³⁸ Obligaciones de los operadores de juegos de lotería. 1. *El operador de juego reservado adoptará, en relación con los colaboradores autorizados, todas aquellas medidas de control y supervisión del cumplimiento de las obligaciones y condiciones previstas en esta resolución, además de cuantas otras sean necesarias para la salvaguardia de los objetivos de la reserva exclusiva de los juegos de lotería previstos en la Ley 13/2011, de 27 de mayo, y de la normativa de juego que resulte de aplicación.*

En particular, el operador de juego reservado deberá establecer las medidas necesarias para garantizar que las entidades que hayan obtenido su autorización cumplan aquellos aspectos de la normativa de juego que, en atención a su modelo de negocio, les resulten de aplicación. En este sentido, el operador de juego reservado garantizará que, en su actividad de comercialización mediante canales electrónicos, informáticos, telemáticos o interactivos, estas entidades:

a) Informen sobre la prohibición de participar en los juegos a los menores de edad y a las personas incapacitadas legalmente o en situación de prohibición de acceso al juego.

b) Ajusten la difusión de sus comunicaciones comerciales, en caso de que así haya sido autorizado por el operador de juego reservado, a lo dispuesto en el Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de comunicaciones comerciales de las actividades de juego y, en particular, incluyan en cualquier comunicación comercial de las actividades desarrolladas por estos una referencia expresa al operador de juego reservado que ha autorizado su actividad de comercialización.

c) Protejan los derechos de los participantes en los juegos previstos en el artículo 15.1 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, y en el resto de las disposiciones vigentes.

d) En su caso, aporten al operador de juego reservado información específica sobre los canales de venta que participen o vayan a participar en el desarrollo de la actividad de comercialización autorizada.

e) Ofrezcan información adecuada y suficiente sobre la naturaleza de su actividad y sobre su condición de colaborador en la comercialización de juegos de lotería.

f) Sigán las instrucciones que dicte el operador de juego reservado, tanto en la autorización como en el desarrollo de su actividad de comercialización.

g) Comprueben que los participantes en los juegos de loterías no incurran en la causa de prohibición subjetiva prevista en el párrafo a) del artículo 6.2 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, en lo relativo a personas menores de edad, en el momento en el que se inicie la relación con la entidad colaboradora. Esta comprobación deberá realizarse mediante el acceso por el propio operador de juego reservado al Sistema de Verificación de Identidad dispuesto por la Dirección General de Ordenación del Juego.

h) Remitan información a los participantes en los juegos sobre el punto de venta de su red externa del que proviene el material del juego empleado en la actividad de comercialización de productos de lotería.

Sistema de Verificación de Identidad y al Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego, que permitiría dar cumplimiento a las recomendaciones del Tribunal de Cuentas en materia de lucha contra el fraude y la prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo, al tiempo que se coadyuva a prevenir conductas adictivas y a proteger los derechos de los menores.

- El establecimiento y exigencia de un sistema oficial de homologación técnica para la comercialización online en las webs propias de los puntos de venta y plataformas de intermediación, basado en los estándares que la Dirección General de Ordenación del Juego pueda definir, sería un elemento, a juicio de la Mesa, que permitiría garantizar la seguridad, la trazabilidad y la fiabilidad de las operaciones, y fomentaría la innovación.
- Los requisitos que el regulador decida establecer para la comercialización online en las webs propias de los puntos de venta y plataformas de intermediación han de respetar el principio de igualdad y no discriminación entre los diferentes sujetos que vayan a estar incluidos en su ámbito de aplicación, debiendo quedar garantizado el respeto a las normas del derecho de la competencia. En este punto la Mesa, tal y como se ha puesto de manifiesto por diferentes agentes a lo largo del proceso de escucha activa, considera esencial la participación de la CNMC en la verificación de que los requisitos que se vayan a exigir por el regulador se ajustan a los principios y normas mencionados³⁹.

³⁹ En este punto conviene recordar el expediente S/0016/25 de la CNMC que analiza (y posteriormente archiva) la denuncia de la plataforma JUEGO LIMPIO acusando a SELAE de incurrir en dos conductas contrarias a los artículos 1 de la LDC y 101 del TFUE (i) una restricción de las ventas pasivas al impedir a los puntos de venta que vendan sus productos por internet y (ii) la discriminación entre puntos de venta por parte de SELAE.

- **Competencia de la Dirección General de Ordenación del Juego para autorizar el acceso a la actividad de comercialización online de los sujetos que no formen parte de la red externa de comercialización del operador SELAE.**

Definido el concepto de comercialización online y delimitados los requisitos que han de cumplirse para dicha comercialización y en dicha comercialización, el tercer aspecto esencial que debiera abordar cualquier regulación que, en aras de la seguridad jurídica, se proponga, es la delimitación competencial para autorizar el acceso al desarrollo de la actividad de comercialización online por sujetos distintos a los puntos de venta de la red comercial de SELAE (que no están sujetos a la obtención de título habilitante, de conformidad con la Disposición Adicional Primera de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego).

Y entiende la Mesa, a la vista de todas las consideraciones expuestas a lo largo del proceso de escucha activa y el análisis realizado, tanto desde el punto de vista de la actual regulación del juego como desde la perspectiva del derecho de la competencia y de la unidad de mercado, que la competencia en este punto debiera ser atribuida a la DGOJ.

Por un lado, ello sería lo más ajustado a la función que tiene legalmente atribuida la DGOJ de *“conceder los títulos habilitantes necesarios para la práctica de las actividades reguladas” de acuerdo con el artículo 21.2 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego*”.

Por otro lado, se evitaría con esta atribución a la DGOJ cualquier riesgo de conflicto de interés y afección a los principios de competencia y unidad de mercado, que surgirían en el caso de ser el

operador legalmente reservado el que resultara competente para otorgar la autorización.

- **Procedimiento para la autorización, plazo y régimen de impugnación.**

Delimitada la autoridad competente para autorizar el acceso al desarrollo de la actividad de comercialización online por sujetos distintos a los puntos de venta de la red comercial de SELAE, el siguiente aspecto esencial que la Mesa considera que debe abordar cualquier propuesta de regulación, es la de precisar el procedimiento, plazo y régimen de impugnación de la resolución que ponga fin al procedimiento de autorización.

La demandada seguridad jurídica pasa en este punto por un marco mínimo de previsibilidad para cualquier sujeto que pudiera estar interesado en la obtención de la autorización para el desarrollo de las actividades descritas, en relación con los requisitos exigibles, procedimiento aplicable, plazos y régimen de impugnación de la resolución.

- **Supervisión del régimen jurídico de la comercialización online.**

El siguiente aspecto clave a incorporar a cualquier regulación sobre la materia analizada, es de la definición y alcance de las funciones de supervisión de la actividad de comercialización online de los productos de SELAE.

En ese punto hay que partir de los fines esenciales que persigue toda la regulación del sector del juego, que se han reiterado a lo largo del presente informe y que no son otros que los expuesto en el artículo 1 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, es decir, *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.

La importancia y relevancia de tales fines, exige que el peso de la supervisión del régimen jurídico de la comercialización online, recaiga sobre la propia Dirección General del Juego en cumplimiento de las funciones que tienen legalmente encomendadas en el artículo 21 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, sin perjuicio de la necesaria cooperación del operador reservado en la *erradicación de los juegos ilegales, en la persecución del fraude y la criminalidad y en la evitación de los efectos perniciosos de los juegos*, tal y como aparece mandatado en el artículo 4 de la misma Ley 13/2011, de 27 de mayo.

- **Régimen transitorio.**

Finalmente, el último punto que la Mesa considera relevante incorporar en cualquier propuesta regulatoria que se pretenda implementar, es el de un régimen transitorio que permita la continuidad de la actividad de la comercialización online que se viene desarrollando en las webs propias de los puntos de venta y plataformas de intermediación durante el tiempo preciso para la adaptación a los requisitos y condiciones que se fije por el regulador, de acuerdo con lo expuesto en todos los puntos anteriores.

Firmado y publicado en Madrid, el 10 de febrero de 2026.