



TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUMEN

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., S.A. (SELAE), EJERCICIO 2022

¿LOTERÍAS CUMPLE LA LEGISLACIÓN SOBRE PREVENCIÓN DEL BLANQUEO DE CAPITALES Y CONTROLA ADECUADAMENTE EL PAGO DE LOS PREMIOS?



[Informe n.º 1.575](#)
[Aprobados por el Pleno 23 de julio de 2024](#)

¿Qué valoración merece el sistema de SELAE para el control del pago de premios ?



¿Qué es SELAE?

La Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado, S.M.E., S.A. (SELAE), es una sociedad estatal que tiene como objeto social la comercialización de juegos, apuestas y loterías.

¿Por qué es importante su control?

SELAE es el principal operador de juego de España, con cerca de **5.000 millones de apuestas** en 2022 que generaron:

- ❖ Ingresos por **ventas de juegos**: 9.687 millones de euros.
- ❖ Pagos de **premios**: 6.148 millones de euros.

¿Qué se ha fiscalizado y con qué finalidad?



¿Qué se ha analizado?

Ámbito objetivo

La gestión y el control del pago de los premios obtenidos en todos los juegos

Ámbito subjetivo SELAE

Ámbito temporal

2022

(La fiscalización se ha extendido a años anteriores o a la situación vigente en el momento de la finalización de los trabajos en octubre de 2023).



¿Con qué objetivos?

Se ha evaluado si el diseño y funcionamiento de los sistemas de gestión y control de SELAE para el pago de premios se ajustan a la normativa aplicable y si son adecuados para prevenir los riesgos de posibles delitos relacionados con el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

También se han analizado, desde la perspectiva de los principios de buena gestión, las relaciones de SELAE con el SEPBLAC (*Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias*).



Principales Conclusiones

- Los **órganos para la prevención del blanqueo** de SELAE responden a lo exigido en la Ley 10/2010 pero **requieren mejoras** orgánicas y de medios.
- Se han detectado algunas **insuficiencias** significativas en el **sistema informático**.
- SELAE cuenta con un **adecuado Manual de prevención**.
- Las **comunicaciones de SELAE a SEPBLAC** por posible operativa vinculada al blanqueo se produjeron con **demora**.
- SELAE **no ha cumplido** con la exigencia de **solventar las deficiencias** identificadas en el informe del experto en el **plazo máximo legal de un año**.
- En un número elevado de pagos de premios, las **entidades financieras no han enviado** a SELAE la **documentación identificativa** de los perceptores.
- Ante este incumplimiento, **SELAE** debería haber ejercitado el derecho de **retrocesión** de los cargos bancarios por pagos de premios.
- El **canal de venta on line**, el más eficaz para prevenir el blanqueo, solo representa el **2,8 % del total**.



Recomendaciones más relevantes

- ✓ Aprobar una **norma interna integral** para regular **todos los juegos**.
- ✓ Implementar **mejoras** en los **órganos de prevención** y en el **sistema informático**.
- ✓ **Reducir el tiempo de comunicación al SEPBLAC** de posibles operaciones vinculadas al blanqueo.
- ✓ **Implantar las recomendaciones del experto externo en menos de un año** desde su formulación.
- ✓ Adoptar las **medidas** propuestas en el Informe en relación con el **incumplimiento por las entidades financieras de su obligación** de obtener y remitir la **documentación identificativa** de los perceptores de premios.
- ✓ **Potenciar** las ventas de juegos por el **canal on line**.

[Informe núm.1.575,
de fecha 23-07-2024](#)

[Enlace al informe...](#)



■ Introducción

¿Qué es SELAE? ¿Por qué es importante fiscalizar esta Sociedad?

La Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado, S.M.E., S.A. (SELAE), es una sociedad mercantil estatal que tiene como objeto social la comercialización de juegos, apuestas, loterías y otras actividades. Su actividad está regulada por la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego y le es de aplicación la Ley 10/2020, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo.

En la actualidad, SELAE es el principal operador de juego de España, con cerca de 5.000 millones de apuestas en 2022, unos ingresos por juego de 9.687 millones de euros y un volumen de pagos de premios de 6.148 millones de euros.

¿Por qué el Tribunal de Cuentas ha realizado esta fiscalización sobre el control del pago de premios de sus juegos para la prevención del blanqueo de capitales?

El volumen económico de la actividad de SELAE y, en particular, de los importes de los premios de sus juegos, unido al hecho de que los procedimientos y controles en la gestión del pago de estos premios no han sido analizados hasta la fecha por el Tribunal de Cuentas, son los principales motivos para haber efectuado la presente fiscalización.

Los billetes de lotería y los resguardos de apuestas y juegos de SELAE premiados tienen la condición de títulos al portador. Por ello, la finalidad a la que deben atender los sistemas de control que implante, en especial en el pago de los premios, es prevenir que personas poseedoras de fondos de origen delictivo pretendan cobrar premios cuyos billetes no adquirieron, pero que han comprado, tras ser premiados, a sus legítimos propietarios para, de este modo, introducir los fondos de origen delictivo en el circuito financiero.

¿Qué se ha fiscalizado?

La fiscalización ha tenido por objeto evaluar si el diseño y funcionamiento de los sistemas de gestión y control de SELAE para el pago de premios se ajustan a la normativa aplicable y si son adecuados para prevenir los riesgos de posibles actos delictivos relacionados por el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

■ Principales resultados y conclusiones

I. ¿El sistema y la organización interna de SELAE son adecuados para la prevención de delitos de blanqueo?

SELAE **no ha aprobado un procedimiento interno general** que regule el diseño de todos los juegos y, en concreto, la capacidad de participación en ellos, sino que cada juego está regulado por su propia normativa de desarrollo aprobada en momentos diversos, algunas, como en el caso de la Lotería Nacional, anteriores a la Ley 13/2011, por lo que no están adaptadas a esta Ley.

Los **órganos** creados por SELAE para la **prevención del blanqueo**, la Unidad Operativa de Prevención del Blanqueo de Capitales (UOPBC) y la Unidad Técnica (UT), responden a los requerimientos de la Ley 10/2010. Sin embargo:

- La dependencia orgánica de la Dirección Económico-financiera de la persona que ocupa la presidencia de la **UOPBC**, **no garantiza la independencia** necesaria.
- La **UT está infradotada** para poder atender los requerimientos de control de los riesgos de blanqueo, al estar integrada por una persona en 2022 y haberse incorporado en 2023 un nuevo técnico.

La actividad de SELAE, y el control del pago de premios en particular, requiere de un **sistema informático** muy avanzado. La organización y arquitectura actuales son **razonables para la actividad de SELAE**, aunque se han detectado algunas **insuficiencias** significativas que convendría corregir.

.....

II. ¿SELAE ha desarrollado internamente y aplica adecuadamente la normativa que regula la prevención de delitos de blanqueo?

SELAE cuenta con un **completo y adecuado Manual de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo**, que es uno de los elementos centrales del sistema de control de blanqueo, según la normativa aplicable.

Según dicha normativa, el sistema de control interno debe **generar alertas de posibles indicios** que serán revisadas a efectos de determinar si procede su examen especial. Con carácter general, tanto la aplicación informática como los criterios e indicadores establecidos por SELAE, recogen **adecuadamente** los supuestos fácticos que merecen exámenes especiales, para la comunicación final, en su caso, al Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (SEPBLAC). Sin embargo, el sistema **no incluye** entre esos supuestos los **pagos de premios realizados por las entidades financieras** respecto de los cuales estas entidades **no remiten a SELAE toda la documentación** que acredita el cumplimiento de las medidas de diligencia debida a efectos de la prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo.

En 2022 se generaron **3.481 alertas automáticas** por posible operativa vinculada al blanqueo de capitales o a la financiación del terrorismo que fueron analizadas por la UT y, tras la aprobación de la UOPBC, dieron lugar a **32 comunicaciones al SEPBLAC**.

- Sin embargo, el **tiempo medio** transcurrido desde que se decidió notificar la operación hasta que se procedió a su comunicación es de 13,2 días (llegando en algún caso a 20 días), un plazo que, a juicio del Tribunal de Cuentas, es posible y necesario **reducir**, atendiendo a que la Ley 10/2010 exige que las comunicaciones al SEPBLAC se hagan con carácter inmediato.
- **SELAE no recibe información** sobre el curso de las comunicaciones enviadas al SEPBLAC, información que podría ser interesante a efectos de adoptar medidas de prohibición del acceso al juego o al pago de premios para los sujetos afectados por tales comunicaciones.

De acuerdo con lo exigido por la normativa, SELAE somete su sistema de control de la prevención del blanqueo a un **examen anual por experto externo**. Los resultados de este examen anual ponen de manifiesto que el modelo general de prevención de SELAE es completo y efectivo.

No obstante, **SELAE no ha cumplido con la exigencia de solventar las deficiencias identificadas en el informe del experto en el plazo máximo, fijado por el Reglamento de la Ley 10/2010, de un año**; dado que un importante número de estas se reiteran en sucesivos informes anuales.

III. ¿Son adecuados los procedimientos de control establecidos por SELAE para el pago de premios?

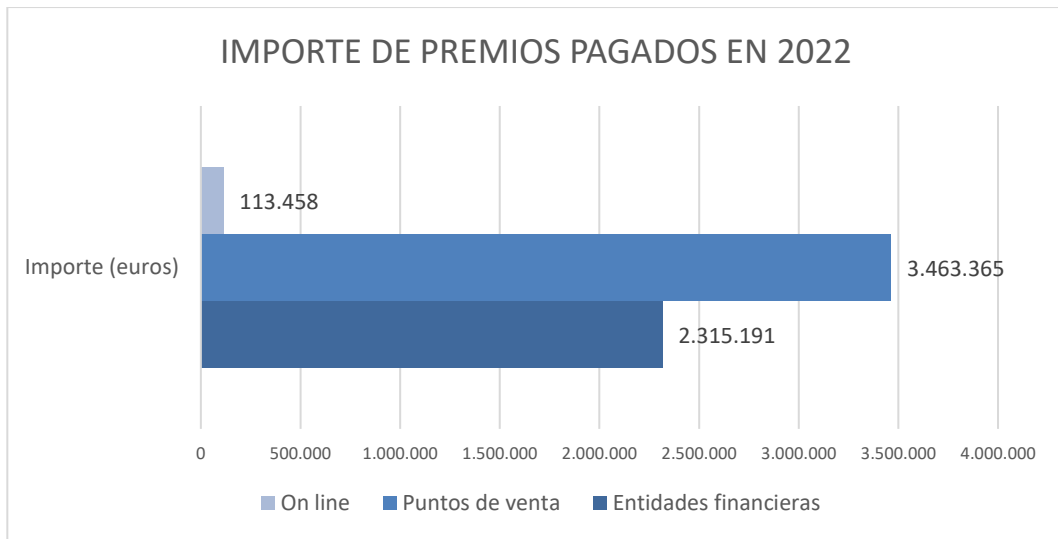
La participación en los juegos de SELAE puede llevarse a cabo a través de su red de 10.914 puntos de venta (canal presencial) o a través de su canal on line. **Las ventas a través de la red de puntos de venta suponen el 97,2 % del total y la venta on line, tan solo el 2,8 %**, tomando los datos de 2022.

SELAE cuenta con un **conjunto de procedimientos reguladores de los pagos de premios** y de su control que tienen fechas diferentes, que han sido emitidos por distintos órganos de la Sociedad, que **requieren de una actualización** y que no regulan en todos los casos las características específicas del canal on line.

En el **canal presencial**, el **pago de premios** se realiza a través de **dos vías**:

- en los puntos de venta se pagan los **premios menores de 2.000 euros**.
- los **premios de importe igual o superior a 2.000 euros** se pagan a través de las entidades financieras con las que SELAE tiene suscrito un contrato de gestión de tesorería.

El importe agregado de los **pagos de premios abonados por las entidades financieras** es cuantitativamente inferior al de los pagados en los puntos de venta (39,29 % frente al 58,78 %, según los datos de 2022). No obstante, por su mayor importe individual, **son los pagos en los que existe más riesgo de posible blanqueo**.



Para el pago de premios iguales o superiores a 2.000 euros, SELAE tiene suscritos **contratos con diferentes entidades financieras**. Entre las medidas que SELAE ha establecido para el control de estos pagos -en su normativa interna, en el Manual de prevención y en los contratos suscritos- destaca que **las entidades financieras deben solicitar a los portadores de los billetes premiados, y obtener antes de su pago, determinada documentación identificativa que deben remitir diariamente a SELAE**.

Se ha constatado por este Tribunal que, en **un número importante de pagos realizados, las entidades financieras no han enviado a SELAE la documentación identificativa de los perceptores de los premios:**

- **Para el periodo 2019-2022, y según los datos de SELAE actualizados a 15 de abril de 2024, 15.852 expedientes de pagos de premios presentaban ausencia total o parcial de documentación a abril de 2024, por un importe total de 759 millones de euros (el 8,18 % del importe de los premios pagados en el periodo).**
- **Para el periodo 2016 a 2018, y según los datos actualizados por SELAE a 17 de julio de 2023, existían 24.806 expedientes de pagos de premios realizados con falta total o parcial de dicha documentación, por un importe total de 1.228 millones de euros.**

La falta de la documentación identificativa de los portadores de los billetes premiados (que debe ser obtenida previamente para poder efectuar los pagos) supone un **incumplimiento por parte de las entidades financieras de las obligaciones contractualmente asumidas frente a la Sociedad**, lo que **debería haber llevado a SELAE a ejercitar el derecho**, contemplado en los contratos citados, de requerir la **retrocesión de los cargos bancarios por pagos de premios de los que no se haya remitido la documentación completa** identificativa de los perceptores.

Sin embargo, las **solicitudes de retrocesión** en el periodo fiscalizado han sido **prácticamente inexistentes**.

Desde 2015 todos los juegos de SELAE pueden comercializarse a través de su **canal on line**, que es, **desde el objetivo de prevenir el blanqueo, el más eficaz** dado que para poder jugar es necesaria una identificación previa de los participantes. **No obstante, en 2022 el volumen de juego canalizado por la web oficial de SELAE fue solo el 2,8 % del total.**

Por su parte, los **puntos de la red de ventas** presencial también realizan **ventas on line** a través de plataformas que SELAE considera como ventas incluidas en el canal presencial, tanto a efectos estadísticos como de diseño de los procedimientos de control. Por ello, **SELAE no se beneficia de la información** que, sobre la identidad de los apostantes del juego, podría aportarse por esta vía, lo que resultaría muy útil a efectos de mejorar el ejercicio de las funciones que le competen en materia de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo.



■ Valoración Global

El **sistema organizativo y procedimental** implantado por SELAE para la prevención del blanqueo **se considera adecuado**, aunque se ha puesto de manifiesto la **necesidad de introducir mejoras** formuladas en este Informe como recomendaciones específicas, en especial en relación con los medios y la organización existentes.

SELAE ha desarrollado las **previsiones legales sobre la prevención de blanqueo** en el pago de premios, en líneas generales, **de forma adecuada**, habiéndose recomendado por el Tribunal **medidas necesarias para mejorar** el cumplimiento de determinados aspectos de la legalidad aplicable.

El análisis del pago de premios a través de entidades financieras ha puesto de manifiesto la **necesidad de mejoras significativas**, en especial, que SELAE haga cumplir a las **entidades financieras** colaboradoras las obligaciones que han asumido contractualmente en cuanto a la obtención y envío de **documentación identificativa de los perceptores** de premios. **A estos efectos, resulta necesario que SELAE aplique la previsión, establecida en los contratos con las entidades financieras, de requerir la retrocesión de los pagos de los que no haya recibido esa documentación soporte.**

■ Principales recomendaciones

A SELAE

1. Que apruebe una norma interna que regule, para todos los juegos, los requisitos y prohibiciones de participación en los mismos y que proponga al Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 la aprobación de una nueva regulación específica integral del juego Lotería Nacional.
2. Que adopte las medidas de reorganización precisas para asegurar la completa independencia orgánica y funcional de la persona responsable de la presidencia de la UOPBC y para incrementar sustancialmente los medios humanos de la UT.
3. Que introduzca una serie de mejoras en su sistema informático.
4. Que adopte medidas para reducir el tiempo empleado en comunicar al SEPBLAC las operaciones en las que exista indicio o certeza de que están relacionadas con el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo; y que promueva ante el SEPBLAC la configuración de común acuerdo de un modelo de relaciones que le permita tener información del curso dado a sus comunicaciones.
5. Que adopte medidas que aseguren la implementación en menos de un año de las rectificaciones y mejoras expuestas en los informes del experto externo emitidos en cumplimiento de la Ley 10/2010.
6. Que su Consejo de Administración emita un procedimiento que ordene y sistematice toda la regulación del pago de premios en todos los canales.
7. Que adopte diversas medidas orientadas a que se corrijan las deficiencias detectadas en la documentación justificativa de los pagos de premios por las entidades financieras; entre ellas, que informe, con carácter inmediato, al SEPBLAC de los pagos de premios de los que las entidades financieras no hayan recabado la documentación identificativa de los perceptores, para que pueda adoptar las medidas que considere adecuadas.
8. Que potencie las ventas por su canal on line y analice la integración en sus sistemas de la información y el control de las plataformas on line de los puntos de venta.