



PROGRAMA DE ACTUACIONES DE LOS GRUPOS DE TRABAJO 2017-2018

I. ANTECEDENTES

En la última sesión de los Grupos de Trabajo del Consejo de Políticas del Juego (CPJ) celebrada el día 29 de marzo de 2017, se plantearon diversas cuestiones de interés común en los que pudiese resultar conveniente profundizar en el futuro inmediato.

1. Racionalización normativa en el sector:
 - a. Posibilidades de avance e identificación de nuevas prioridades a partir de la situación actual.
 - b. En particular, posibilidad de racionalización del régimen de fianzas de explotación.
2. Elaboración de una Memoria conjunta sobre la actividad de juego en España.
3. Análisis de los posibles riesgos y amenazas por fraude en materia de juego.
4. Posibilidad de abordar cuestiones de interés específico para determinados miembros.

En este contexto, y siendo el Consejo de Políticas de Juego el órgano de participación y coordinación de las Comunidades Autónomas y el Estado en materia de juego, se formula al Pleno del Consejo de Políticas del Juego la siguiente propuesta de trabajo, a desarrollar por los Grupos de Trabajo del CPJ –Regulatorio, de Registros y Técnico- durante el periodo 2017-2018 respecto a las mencionadas materias.

La propuesta desarrollada a continuación es sin perjuicio del interés que pudiese surgir a lo largo de tal período en estudiar y analizar otras cuestiones adicionales.

II. RACIONALIZACIÓN NORMATIVA. FIANZAS DE EXPLOTACIÓN.

a. Contexto y objetivo

El sector del juego presenta un elevado grado de intervención pública, dadas sus especiales implicaciones desde el punto de vista de la salud pública y el orden público. Ello se manifiesta en una regulación particularmente intensa de las condiciones de acceso y ejercicio de su actividad. A lo anterior se une la pluralidad de esferas regulatorias en materia de juego existentes en España, las cuales generan marcos normativos con una dinámica y evolución propias y, en ocasiones, con distintos grados de intensidad a la hora de establecer esas condiciones de acceso y ejercicio. La incidencia de todo lo anterior sobre la actividad de los operadores y agentes económicos que se dedican al sector del juego aconseja que la regulación del acceso y ejercicio de la actividad resulte justificada y proporcionada.

La perspectiva temporal en las condiciones actuales de acceso y ejercicio de la actividad de juego permite analizar su impacto sobre la actividad económica, la vigencia de las justificaciones que las motivaron y la posibilidad de racionalizar los marcos regulatorios en consecuencia.

Corresponde a las distintas autoridades responsables de la regulación desarrollar dichos análisis y, llegado el caso, revisar el marco normativo aplicable. Sin perjuicio de ello, la existencia de problemáticas compartidas y la posibilidad de poner en común experiencias hace aconsejable desarrollar los mecanismos que permitan una evaluación conjunta de las circunstancias relevantes y la utilización de marcos metodológicos semejantes por las distintas autoridades, sin prejuzgar el grado de uniformidad en las conclusiones o en las posibles medidas futuras.

La experiencia reciente corrobora que el CPJ puede ser un marco que favorezca la identificación de prioridades, compartir experiencias y desarrollar los marcos analíticos destinados a fortalecer el grado de racionalidad de los mencionados marcos regulatorios. Así, dentro de los trabajos desarrollados entre las distintas Administraciones Públicas y en el marco del Programa de Racionalización Normativa derivado de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado¹, el Consejo de Políticas del Juego acometió en el año 2014 un proceso de revisión y análisis de la normativa existente en cada uno de los subsectores de juego con el ánimo de aproximar las regulaciones autonómicas y facilitar la plena circulación de bienes y servicios de juego en el territorio nacional. Dichos trabajos concluyeron con la Declaración del CPJ de 17 de diciembre de 2014 mencionada, en la que se incluyeron compromisos sobre aquéllos aspectos de los tratados en el Grupo de Trabajo Regulatorio en los que las Comunidades Autónomas participantes alcanzaron un mayor grado de coincidencia en racionalizar.

Transcurrido cierto tiempo desde entonces, esta iniciativa tendría por propósito:

- Identificar y actualizar los aspectos de la regulación del juego cuya revisión pudiese resultar conveniente estudiar por parte de las distintas autoridades competentes.
- Desarrollar metodologías comunes de análisis de la regulación del juego habida cuenta de su especificidad.
- Explorar la posibilidad de adoptar, en su caso, criterios regulatorios compartidos en relación con algunos de los elementos identificados.
- Comenzar ya los trabajos de análisis y posibles recomendaciones en el caso de las fianzas de explotación.

En relación con, en particular, las fianzas de explotación, en la regulación de juego existe con carácter general una dualidad de fianzas: una para inscribirse en el Registro autonómico correspondiente y otra para prestar el servicio propiamente dicho. En este segundo caso – fianza para la explotación o la prestación del servicio –el operador debe constituir una garantía o fianza ante cada una de las Administraciones autonómicas de aquellos territorios en los que quiera operar, toda vez que la fianza constituida en otro territorio no es válida para poder desarrollar la actividad en otra Comunidad Autónoma.

¹ En relación con la Ley de garantía de la unidad de mercado, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 23 de junio de 2017, sobre la base de una impugnación a la mencionada norma promovida por el Parlamento de Cataluña:

- Por un lado, ha confirmado la constitucionalidad de los artículos 5.1; 14.2; 16, 17.1; 23.2; y 26, que habían sido objeto de impugnación.
- Por otro lado, ha declarado la inconstitucionalidad de los artículos 18 apartado 2, subapartados b), c) y e); 19; 20; disposición adicional décima; así como el apartado 2 del Artículo 127 quáter de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Si bien con matices en función del tipo concreto de actividad de juego de que se trate, la fianza de explotación resulta una de las cargas administrativas más significativas para los operadores y entidades que desarrollan actividades de juego desde un punto de vista económico, en particular para aquellos agentes que realizan actividades en un número considerable de comunidades autónomas.

El propósito de la iniciativa no sería cuestionar la propia existencia del mecanismo de fianza de explotación como instrumento de cobertura de la Administración de los riesgos derivados de una posible operación irregular de las actividades de juego en su territorio, sino analizar conjuntamente las posibilidades de racionalizar su incidencia sobre los agentes económicos concernidos. Ello podría pasar, entre otras posibilidades, por establecer mecanismos de cooperación entre Administraciones Públicas que simplifiquen el número de fianzas al que los operadores económicos deben hacer frente, diseñar proporcionalmente la carga económica de cada una de las fianzas con arreglo a parámetros objetivos y relevantes, o considerar el uso de instrumentos de garantía distintos a la propia fianza.

b. Esquema de trabajo

- Elaboración de sendos documentos de trabajo y discusión (situación general e identificación de posibles elementos de interés susceptibles de racionalización normativa, y fianzas de explotación), para cuya preparación se puede contar con cuestionarios a agentes sectoriales.
- Discusión en las sesiones de los Grupos de Trabajo.
- Elaboración de documentos finales de recomendaciones y posibles medidas a adoptar en su caso.

c. Fecha tentativa de cierre del proyecto

Final de 2018.

III. ELABORACIÓN DE UNA MEMORIA CONJUNTA SOBRE LA ACTIVIDAD DE JUEGO EN ESPAÑA.

a. Contexto y objetivos

En consonancia con la pluralidad de esferas competenciales existentes, existen en el momento actual una diversidad de fuentes público-administrativas de información económica y estadística en relación con la actividad de juego, a nivel tanto estatal como autonómico, sin perjuicio además de otras iniciativas privadas al respecto.

Del lado del Estado, la Dirección General de Ordenación del Juego publica su Memoria Anual en la que, además de dar cuenta de su actividad institucional, se pretende proporcionar información sobre la actividad económica del sector en su totalidad.

Partiendo de dicha experiencia, así como de la del resto de Comunidades Autónomas, la iniciativa tendría por objeto residenciar en el seno del Consejo de Políticas del Juego la elaboración y publicación de este tipo de información.

Una memoria de la actividad de juego en España que contenga datos de actividad actualizados, fiables y relevantes, requiere de una actuación coordinada entre los diferentes reguladores de juego. Se considera

que la mayor coordinación y participación entre todas las autoridades responsables, derivadas del carácter conjunto del proyecto, del diseño común del producto y de la asunción del resultado por el Consejo de Políticas de Juego reforzarían la calidad de la información que actualmente se publica a través de la memoria anual, así como su utilidad para agentes públicos y privados, proporcionando una verdadera visión global de la actividad desde la óptica de las autoridades competentes.

En atención a lo anterior, en el marco de los Grupos de Trabajo, se establecería las bases y método de trabajo para el intercambio de información y toma de datos para la elaboración de la memoria, la cual correría a cargo de la Dirección General de Ordenación del Juego.

b. Esquema de trabajo

- Definición de las principales variables de contenido de la memoria: catálogo de datos mínimos a recoger y otros elementos de valor añadido,
- Diseño y contenido de los cuestionarios de recogida de datos
- Fijación de calendarios de recogida de datos y de publicación de la memoria.
- Determinación del formato, alcance y contenido del documento a publicar.

c. Fecha tentativa de cierre del proyecto

Final de 2018.

IV. EL FRAUDE EN LA ACTIVIDAD DE JUEGO: IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE RIESGOS

a. Contexto y objetivo

Las administraciones públicas deben velar por garantizar la protección de los usuarios del juego, de los menores y de las personas con problemas con el juego y la prevención de las conductas adictivas, así como otorgar seguridad jurídica a operadores y jugadores, prevenir y colaborar en la persecución de las actividades ilícitas y garantizar el respeto de la regulación.

En nuestros días el sector del juego se ha convertido en una compleja industria en la que convergen aspectos tan amplios como el ocio, las transacciones económicas o la aleatoriedad en un entorno tecnológico en continua evolución y en el que surgen nuevos riesgos que es necesario conocer para poder adoptar las medidas adecuadas.

Existe un amplio espectro de riesgos que pueden materializarse en el desarrollo de actividades de juego y en una primera aproximación se podría diferenciar en riesgos de carácter tecnológico, riesgos procedimentales o bien riesgos propios de naturaleza del juego. Los riesgos de carácter tecnológico pueden a su vez dividirse en función de su impacto, atendiendo a si la materialización de estos riesgos supone un problema para la integridad de la información, la confidencialidad, la autenticación o la disponibilidad de la información o los servicios. En lo que respecta a los procedimientos de los operadores, tenemos los riesgos asociados al proceso de acreditación de identidad, los riesgos de carácter económico, como el blanqueo de capitales, y los riesgos en el uso fraudulento de medios de pago. Por último, en relación a los juegos, el análisis podría hacerse según el tipo de juego (juegos de cartas, bingos,

máquinas de azar, recreativas de juego con premio o apuestas) o bien según el canal de venta, presencial, online o escenarios mixtos.

Las distintas autoridades competentes en materia de juego son responsables de garantizar, cada una en su esfera competencial, una actividad de juego que minimice la incidencia de estos riesgos y de establecer los mecanismos que permitan identificar el surgimiento de problemas a este respecto. Sin embargo, y más en entornos de complejidad tecnológica creciente, los riesgos que atentan contra la integridad de la actividad son en gran medida compartidos, resultando conveniente abordar esta cuestión de manera conjunta.

En el contexto anterior se plantea el desarrollo en el seno de los grupos de trabajo del Consejo de Políticas del Juego, de un análisis conjunto de los principales riesgos subyacentes a la actividad del juego que facilite la identificación de aquellos escenarios que puedan suponer una merma en la protección de los derechos de los jugadores, de los operadores, de la sociedad en su conjunto y en definitiva de los objetivos de regulación, de cara a adoptar posibles medidas administrativas y regulatorias.

b. Esquema de trabajo

- Determinación y concreción de riesgos a identificar. A modo de mero ejemplo del posible contenido y alcance del proyecto se presenta una relación inicial de riesgos identificables:
- *Fraude en datos de identificación.*
 - ✓ *Suplantación de identidad.*
 - ✓ *Falsificación de documentos.*
 - ✓ *Acceso al juego de menores.*
 - ✓ *Acceso al juego de personas que lo tienen prohibido.*
 - *Fraude en el uso de medios de pago.*
 - ✓ *Robo de tarjetas.*
 - ✓ *Utilización de tarjetas por terceros.*
 - ✓ *Repudio de la transacción.*
 - *Origen de los fondos no justificado. Por ejemplo, jugadores con permisos de administración de cuentas bancarias comunitarias.*
 - *Blanqueo de capitales. Por ejemplo utilización de una casa de apuestas para blanquear dinero por los jugadores, depositando dinero de origen ilícito y retirándolo como ganancias en juego o mediante la utilización de cupones premiados o boletos de apuestas premiados, ambos títulos al portador.*
 - *Fraude en los juegos de cartas peer to peer (por ejemplo, póquer) tales como la colusión o el chip dumping.*
 - *Fraude en el juego por obtención indebida de información relevante. El ejemplo es el de las apuestas deportivas sobre eventos o hechos previamente amañados.*
 - *Late betting o fraude propio de las apuestas en directo en el que se apuesta sobre un hecho que de facto ya se ha producido.*
 - *Fraude mediante ataques cibernéticos. Algunos escenarios posibles son los siguientes.*

- ✓ *Denegación de servicio.*
 - ✓ *Robo de información.*
 - *Fraude por manipulación de los sistemas técnicos de juego. Se trata de un fraude que es necesario analizar partiendo del conjunto de elementos que conforman el sistema técnico de juego y de las amenazas a las que está expuesto tanto internas como externas. Distinguimos los siguientes puntos.*
 - ✓ *Ataque externo o ataque desde dentro del propio operador.*
 - ✓ *Manipulación de terminales, de software, de hardware o de las comunicaciones.*
 - *Fraude en la geolocalización. Con la regulación del juego online y la necesidad de establecer el ámbito territorial de la normativa, surgen nuevos tipos de fraude consistentes en la ocultación del punto de conexión a internet del jugador. Algunos ejemplos son los siguientes.*
 - ✓ *Conexión mediante VPN.*
 - ✓ *Uso de proxys.*
- Elaboración de un documento de análisis de los riesgos identificados y de las vulnerabilidades en el contexto de la actividad de juego, con propuesta de recomendaciones y buenas prácticas que permitan reducir las amenazas y su posible impacto.
- Se invita a todas las unidades responsables de juego de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas, así como al Servicio Control de Juegos de Azar de la Policía Nacional a participar en el estudio que se desarrollará bajo la coordinación de la Subdirección General de Inspección del Juego de la DGOJ.
- Los trabajos se realizarán íntegramente por medios electrónicos.

c. Fecha tentativa de cierre del proyecto:

Primer semestre de 2019.

V. POSIBILIDAD DE ABORDAR CUESTIONES DE INTERÉS ESPECÍFICO POR PARTE DE DETERMINADOS MIEMBROS DEL CPJ

Sin perjuicio de las iniciativas en curso en cada momento, en la interacción entre las distintas autoridades competentes en materia de juego, estatal y autonómicas, pueden surgir cuestiones que suscitan el interés específico de determinados miembros del CPJ (por ejemplo, el Estado y un número concreto de comunidades autónomas) en tanto que autoridades competentes en materia de juego.

Estas cuestiones se podrán canalizar a través de la interlocución entre las autoridades concernidas de cara a discutir y encontrar puntos de encuentro y solución. A tal efecto la interlocución podrá desarrollarse informalmente, o bien establecerse subgrupos formados por las partes interesadas, en los que la posibilidad de que otros miembros se unan y participen en función de su interés quedará siempre abierta.



De la evolución y el resultado de tales subgrupos se dará cuenta en las distintas reuniones de los Grupos de Trabajo, a los efectos de informar al resto de autoridades y también, si resultase procedente, de instar la posibilidad de que los Grupos de Trabajo incorporen tales iniciativas a su programa de trabajo, al objeto de alcanzar acuerdos más amplios entre las distintas administraciones en el contexto del CPJ.

APROBADO EN SESIÓN CPJ DE 12-09-2017