

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE DESARROLLAN ENTORNOS MÁS SEGUROS DE JUEGO

PLENO

Expediente nº: IPN/CNMC/043/21

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Vicepresidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D^a. María Ortiz Aguilar
D. Mariano Bacigalupo Saggese
D^a. María Pilar Canedo Arrillaga
D. Bernardo Lorenzo Almendros
D. Xavier Ormaetxea Garai
D^a. Pilar Sánchez Núñez
D. Carlos Aguilar Paredes
D. Josep Maria Salas Prat

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiú García-Ovies

En Madrid, a 15 de diciembre de 2021

Vista la solicitud informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Consumo, en relación con el proyecto de Real Decreto por el que se desarrollan entornos más seguros de juego, que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 25 de octubre de 2021, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 de la [Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC](#), el PLENO acuerda emitir el presente informe.

1. ANTECEDENTES

La industria de los juegos de suerte, envite o azar comprende todas aquellas actividades de oferta de juegos en las que un usuario final paga un precio por una participación a cambio de una posible remuneración económica o lúdica. El actual contexto regulatorio del sector del juego parte de la despenalización del sector a partir de 1977 y de su descentralización territorial, a través de la cual las comunidades autónomas asumen las competencias normativas de los juegos que se desarrollen en sus respectivos territorios exclusivamente, mientras que la administración general del estado es competente para aquellos que se desarrollen a nivel nacional o supra autonómico.

Por juego responsable o juego seguro cabe entender el conjunto de elementos que configuran la oferta y el consumo del juego que conducen a reducir el riesgo de surgimiento de conductas de juego problemático, compulsivo o patológico o, en su caso, a minimizar las consecuencias negativas que esta actividad puede producir en determinados jugadores.

De acuerdo con la MAIN, el canal de juego remoto o juego online presenta en la actualidad una gran potencialidad a la hora de poner en marcha medidas relacionadas con el juego responsable. De hecho, son muchos los operadores que, conscientes de esta realidad, ya han incorporado prácticas de juego responsable o juego seguro con fundamento en su responsabilidad social corporativa.

A nivel de la UE, destaca el [Informe del Parlamento Europeo sobre la integridad de los juegos de azar en línea](#), de 17 de febrero de 2009. Entre las conclusiones de este informe destacan la solicitud a los Estados miembros para que documentaran el alcance y el crecimiento del mercado de los juegos de azar en línea, así como los desafíos que plantea este sector, y la solicitud a la Comisión Europea para que iniciara un estudio sobre los juegos de azar en línea y sobre el riesgo de desarrollar una adicción a estos juegos.

En línea con esta iniciativa, la Comisión publicó un [Libro Verde sobre el juego en línea en el mercado interior](#) en el año 2011, la cual sirvió para identificar objetivos comunes de los Estados miembros en lo referente a la regulación de los servicios de juego en línea, así como a determinar los principales ámbitos prioritarios en los que era necesaria la actuación de la Unión. En base a este Libro Verde, se publicó posteriormente la [Recomendación de la Comisión de 14 de julio de 2014](#), relativa a principios para la protección de los consumidores y los usuarios de servicios de juego en línea y la prevención del juego en línea entre los menores.

En términos generales, este documento *“recomienda a los Estados miembros que persigan un elevado nivel de protección de los consumidores, los usuarios y los menores, mediante la adopción de principios aplicables a los servicios de juego en línea y la comunicación comercial responsable de dichos servicios, a fin de preservar la salud de aquellos y también minimizar el posible perjuicio económico que pudiera derivarse del juego compulsivo o excesivo”*. Las recomendaciones se refieren a varios ámbitos del juego, algunas de las cuales son especialmente relevantes a efectos de la normativa propuesta, tales como el registro y cuenta de usuario, actividad del usuario y medidas de apoyo y educación y sensibilización.

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

consumidores, en particular, la protección de los derechos de los menores y otros grupos vulnerables.

Esta Ley ha sido desarrollada por varias normas posteriores. En ese sentido, figura en primer lugar el [Real Decreto 1613/2011, 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 los requisitos técnicos de las actividades de juego. Este Real Decreto establece los requisitos técnicos que han de ser cumplidos por dichos operadores en el desarrollo y explotación de las actividades de juego.

Por otro lado, se aprobó también 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. Esta norma incluye disposiciones relativas al acceso al juego, información al participante sobre su actividad de juego, los límites de los depósitos y la posibilidad de reducirlos, o al Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego (en adelante RGIAJ), en virtud del cual se puede hacer efectivo, entre otros aspectos, el derecho de los ciudadanos a que les sea prohibida la participación en actividades de juego.

Por último, y de forma más reciente, se ha promulgado el [Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre](#), de comunicaciones comerciales de las actividades de juego. Tal Real Decreto tiene por objeto principal el desarrollo de manera coherente y sistemática de dos dimensiones normativas del juego, las comunicaciones comerciales y el juego responsable, que guardan una íntima relación en su objetivo último, esto es, la protección de la salud pública en el ejercicio de las actividades de juego¹.

Cabe mencionar que la extinta CNC y la actual CNMC han analizado en numerosas ocasiones la normativa del sector del juego en diferentes Informes²: entre otros, sobre el anteproyecto de Ley de Regulación del Juego; sobre el proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla la Ley 13/2011 de regulación del juego en lo relativo a licencias, autorizaciones y registros del juego; sobre el Proyecto de Orden Ministerial por la que se aprueba la reglamentación básica del juego de las máquinas de azar; sobre el Proyecto de Orden Ministerial por la que se aprueba la Reglamentación Básica de las Apuestas Cruzadas; y ya más recientemente, sobre el Proyecto de RD de comunicaciones comerciales de las actividades de juego³.

¹ Se entiende por juego responsable el conjunto de elementos que configuran la oferta y el consumo del juego, que propician una decisión informada y sensata al respecto por parte de los consumidores, y conducen a reducir el riesgo de surgimiento de conductas de juego desordenado, problemático, compulsivo o patológico.

² [IPN 48/10](#), [IPN 62/11](#), [IPN/DP/0006/14](#), [IPN/DP/0007/14](#), respectivamente.

³ [IPN/CNMC/006/20](#). Respecto a esta última norma hubo varios informes, pues desde 2015 se emitieron varias versiones de la norma hasta su aprobación definitiva. En efecto, con fecha

2. CONTENIDO

El Proyecto de Real Decreto está formado por un total de 36 artículos divididos en tres capítulos diferenciados, ocho disposiciones adicionales, una disposición transitoria única, una derogatoria y cinco disposiciones finales. Junto a esto, la propuesta fue remitida acompañada de su correspondiente memoria de análisis de impacto normativo (MAIN).

Así, el Capítulo I se refiere a las disposiciones generales, precisando cuestiones como el objeto, ámbito de aplicación y definiciones.

El Capítulo II establece las políticas activas de información y protección de las personas consumidoras, y está dividido en dos secciones, a saber: la persona responsable de juego seguro, el plan de medidas activas y las obligaciones de formación; y mecanismos de prevención: obligaciones generales de información y protección.

Por su parte, el Capítulo III describe las políticas activas de información y protección añadidas para determinados colectivos de participantes vulnerables o grupos en riesgo. Está a su vez dividido en tres secciones, a saber: participantes con un comportamiento de juego intensivo y participantes jóvenes; participantes incursos en comportamientos de juego de riesgo; y participantes que hayan ejercido las facultades de autoprohibición y autoexclusión.

De acuerdo con la MAIN, el PRD objeto de informe se justifica por la protección de los consumidores en general, de determinados colectivos de participantes en particular y, de manera más amplia, por la garantía de la salud pública como razón de interés general subyacente a toda la concepción de la norma. Pasamos a exponer sus principales hitos justificativos:

- Existen evidencias empíricas derivadas del análisis y la supervisión del mercado de juego de ámbito estatal de que cada vez más jugadores especialmente jóvenes participan en actividades de juego remoto. Además, estos jugadores han aumentado de forma notable su nivel de gasto en los últimos años. Por otro lado, las asociaciones de ayuda a la ludopatía señalan y acreditan un aumento porcentual muy importante de personas jóvenes que acuden en busca de tratamiento. Un inicio precoz de la conducta de juego es un potente predictor de la severidad o

27 de mayo de 2015 el Pleno del Consejo de la CNMC, aprobó un Informe sobre el Proyecto de Real Decreto sobre comunicaciones comerciales de las actividades de juego y de juego responsable. Posteriormente, con fecha 24 de enero de 2018 el Pleno del Consejo de la CNMC, aprobó un Informe sobre una nueva versión del Proyecto de Real Decreto. En dichos informes se analizaban las implicaciones desde el punto de vista de la regulación sectorial audiovisual, la competencia efectiva en los mercados y la regulación económica eficiente.

afectación de la consiguiente patología, así como de la probabilidad de surgimiento de ésta.

- El crecimiento económico del mercado de juego de ámbito estatal, con porcentajes superiores al 20% en varios de esos años, depende de un número muy reducido de participantes, cuyo nivel de gasto no sólo es muy acusado, sino que está aumentado de forma notable estos últimos años. Esta evidencia empírica debe contrastarse con el hecho de que el desarrollo de un nivel de gasto elevado por parte de un participante es un indicador muy relevante a la hora de describir si una persona puede estar experimentando un problema con el juego.
- Las inscripciones en el RGIAJ han aumentado notablemente en estos últimos años, en los que el juego online en general, y determinados verticales de juego en particular, han experimentado un importante crecimiento en España. Este crecimiento debe ponerse en relación con el hecho de que el ejercicio de la facultad de autoprohibición constituye un indicador razonable de una conducta de juego de riesgo.
- Entre otros factores de importancia, existe un número muy relevante de participantes en juegos online que están experimentando un comportamiento de juego de riesgo en esta actividad.

De acuerdo con los hitos reseñados, el objetivo de la norma es proteger a la totalidad de los participantes en la actividad de juego, además de focalizar dicha protección especialmente en grupos específicos de participantes, los cuales serían:

- **Jugadores especialmente jóvenes:** como consecuencia de que un inicio precoz en actividades de juego puede derivar en una mayor intensidad en la eventual adicción al mismo.
- **Jugadores intensivos:** ya que uno de los rasgos más reseñables sobre el surgimiento de comportamientos de juego problemático o patológico en los jugadores sería su nivel de gasto.
- **Jugadores con un comportamiento de juego de riesgo:** serían aquellos que, o bien manifiestan un comportamiento de juego problemático o un trastorno por juego de azar, o bien se encuentran en fases tempranas de detección de este tipo de comportamientos.
- **Jugadores que, habiendo estado inscritos en el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego (RGIAJ), deciden volver a jugar de nuevo:** este grupo específico de jugadores se singulariza con respecto a los restantes participantes por el hecho de que, tras haber estado inscritos en el RGIAJ por un periodo no inferior a seis meses, decidieron volver a participar en actividades de juego.

Cabe reseñar que este PRD viene a derogar el Título II (Políticas activas de información y protección de las personas usuarias) del [Real Decreto 958/2020](#),

[de 3 de noviembre](#), de comunicaciones comerciales de las actividades de juego, dado que dicho contenido es objeto de integración dentro de este PRD.

3. VALORACIÓN

3.1 Observaciones generales

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

En este sentido, la CNMC ha venido defendiendo que se debe partir de considerar al sector del juego como una actividad económica que debe ser ejercida libremente por los operadores, de conformidad con el principio de libertad de empresa constitucionalmente reconocido⁴, si bien deben analizarse sus potenciales limitaciones desde la óptica de los principios de buena regulación⁵.

En relación con dichas limitaciones, el artículo 5 de la Ley 20/2013 de 9 de diciembre de garantía de la unidad de mercado (LGUM) señala que las autoridades competentes que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Además, dicho precepto recuerda que cualquier límite o requisito establecido deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, de forma que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

Cabe recordar que ya el artículo 8 de LRJ indica que: *“Las políticas de juego responsable suponen que el ejercicio de las actividades de juego se abordará desde una política integral de responsabilidad social corporativa que contemple el juego como un **fenómeno complejo** donde se han de **combinar acciones***

⁴ Consagrado en el artículo 38 de la Constitución Española de 1978

⁵ Recogidos en los artículos [4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público](#) y [129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las AA.PP.](#) Especial mención merece igualmente el [artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado](#). Y a nivel de la UE, el artículo 2.2 de la [Directiva 2006/123/CE de Servicios](#) y, en relación con el mismo, el artículo 2.2 de la [Ley 17/2009, de 23 de noviembre](#), sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

preventivas, de sensibilización, intervención y de control, así como de reparación de los efectos negativos producidos [...]⁶.

Este PRD viene a dar contenido a dichas previsiones legales. En relación con el mismo, esta Comisión considera que, en líneas generales, el texto normativo no presenta restricciones injustificadas a la competencia en la medida en que se fundamenta sobre una razón imperiosa de interés general (salud pública en forma de prevención de la adicción al juego) y en cuanto a los condicionantes de ejercicio de la actividad, presentan una correcta adecuación a los principios de buena regulación reseñados.

No obstante, se recuerda que el umbral de restricciones impuestas al libre ejercicio de la actividad no debe considerarse de forma estática, sino estar sujeto a revisión periódica, en especial cuando existan elementos de prueba que varíen el actual diagnóstico⁷.

En esta línea, este proceso de revisión permanente podría aconsejar igualmente que otros operadores que podrían no estar sujetos a la normativa sectorial del juego deban estar sujetos a obligaciones similares a las recogidas en este proyecto en lo relativo a política de juego responsable⁸.

Sin perjuicio de lo anterior, se ha identificado un aspecto del texto que se considera susceptible de mejora, que se desarrolla en el apartado siguiente.

Más allá de tales aspectos, esta Comisión considera preciso referirse a dos aspectos concretos del texto.

En primer lugar, conforme al artículo 9 del borrador, los operadores pueden cumplir con su obligación de habilitar un servicio telefónico de atención a su clientela individual o conjuntamente con otros operadores o a través de terceros. Debe recordarse que estos acuerdos están sujetos a la legislación de defensa

⁶ Dicho precepto continúa señalando: "[...] Las acciones preventivas se dirigirán a la sensibilización, información y difusión de las buenas prácticas del juego, así como de los posibles efectos que una práctica no adecuada del juego puede producir. Los operadores de juego deberán elaborar un plan de medidas en relación con la mitigación de los posibles efectos perjudiciales que pueda producir el juego sobre las personas e incorporarán las reglas básicas de política del juego responsable. Por lo que se refiere a la protección de los consumidores: a) Prestar la debida atención a los grupos en riesgo. b) Proporcionar al público la información necesaria para que pueda hacer una selección consciente de sus actividades de juego, promocionando actitudes de juego moderado, no compulsivo y responsable. c) Informar de acuerdo con la naturaleza y medios utilizados en cada juego de la prohibición de participar a los menores de edad o a las personas incluidas en el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego o en el Registro de Personas Vinculadas a Operadores de Juego".

⁷ Por ejemplo, a través de los estudios que puedan ejecutar los propios operadores y que tienen obligación de comunicar a la autoridad reguladora de juego.

⁸ Un ejemplo de ello sería el de las "cajas botín" ("*loot boxes*"), mecanismos de recompensas aleatorias que se utilizan en ciertos videojuegos y sobre los que el Ministerio de Consumo ha abierto una [consulta pública](#).

de la competencia (y, en particular, al artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, y al artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), por lo que debe evitarse que a través de estos acuerdos se propicie cualquier flujo de información comercialmente sensible entre operadores.

En segundo lugar, la disposición final octava del borrador recoge una previsión de aplicación particular para la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE), de modo que las competencias previstas para la autoridad encargada de la regulación del juego *“serán ejercidas por el Consejo del Protectorado de la ONCE en relación con las actividades sujetas a reserva que dicha organización desarrolla, con la salvedad de las competencias que correspondan al Consejo de Ministros”*. Este tratamiento singular para la ONCE deriva de la disposición adicional segunda de la LRJ y ha sido observada por la CNMC (y por su antecesora la CNC) en varias ocasiones, dado que, pese a la participación de responsables públicos en su composición, no parece justificada la equiparación del estatus del Consejo de protectorado de la ONCE con una autoridad administrativa, la DGOJ, y menos aún si se fundamenta en razones de control público de la actividad del juego que pudiera realizar la ONCE, por lo que se reitera la conveniencia de su replanteamiento en la Ley y en el PRD⁹.

3.2 Observaciones particulares

3.2.1 Medidas de diligencia debida sobre la capacidad económica de las personas incurso en comportamientos de riesgo (artículo 31)

Estas medidas vienen detalladas en el artículo 31, que señala que, en caso de que el operador detecte que *“la persona incurso en comportamientos de juego de riesgo utiliza, para sufragar su participación, fondos procedentes de la venta de bienes inmuebles, acciones u otros valores mobiliarios de similar naturaleza, herencias, donaciones, préstamos o créditos de cualquier tipo, deberá suspender de forma inmediata la actividad de juego de dicho participante por un plazo no inferior a tres meses”*.

Si bien esta medida puede parecer adecuada para proteger el patrimonio del afectado por una conducta patológica –patrimonio sobre el que, además, puede haber derechos de terceros–, la dificultad de este artículo radica en la posición de inseguridad jurídica en que sitúa al operador que debe tomar esta decisión.

La información que estaría a su disposición para ello, según la propuesta, sería *“la información económica de que ya disponga a raíz de la relación comercial que lo une con el participante y de las obligaciones de diligencia debida derivadas de su condición de sujeto obligado en los términos previstos en la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención de blanqueo de capitales y de financiación del terrorismo”*.

⁹ En relación con la ley, IPN 48/10 de la CNC. En relación con borradores de normas de rango reglamentario, IPN/CNMC/008/15, IPN/CNMC/047/17, e IPN/CNMC/006/20.

Es discutible que el recurso a estas fuentes pueda arrojar una información tal que no deje el más mínimo resquicio a la duda respecto a la naturaleza de la financiación, lo cual deja al operador en la difícil situación de o bien suspender la cuenta sobre la base de una información insuficiente, causando un perjuicio a la autonomía del jugador, o bien no hacerlo por considerar que la información financiera de que dispone no le habilita a ello, permitiendo con ello, eventualmente, un daño patrimonial tanto al jugador como a terceros.

En este caso, podría ser razonable que el operador, en caso de sospecha, pudiera entablar un procedimiento de consulta a la autoridad reguladora del juego, para que la decisión final que se adopte por aquel tenga el mayor respaldo técnico-jurídico que sea posible.

4. CONCLUSIONES

El sector del juego presenta una especial naturaleza como consecuencia de la afectación de su actividad a ciertas razones de interés público, tanto relacionadas con la salud pública como derivadas de conductas sancionables de naturaleza fiscal o penal, que han motivado que haya estado sujeto a una intensa intervención regulatoria.

La normativa vigente considera el juego como un fenómeno complejo donde se han de combinar acciones preventivas, de sensibilización, intervención y de control, así como de reparación de los efectos negativos producidos. Este PRD viene a dar contenido a dichas previsiones legales.

En relación con el mismo, esta Comisión considera que, en líneas generales, el texto normativo no presenta restricciones injustificadas a la competencia, en la medida en que se fundamenta sobre una razón imperiosa de interés general (salud pública en forma de prevención de la adicción al juego) y en cuanto que los condicionantes de ejercicio de la actividad presentan una correcta adecuación a los principios de buena regulación.

En su informe, la CNMC recuerda que los acuerdos entre operadores contemplados en determinados ámbitos de la normativa del juego están sujetos a la normativa de defensa de la competencia y deben evitar propiciar el intercambio de información comercialmente sensible entre operadores. Asimismo, reitera la conveniencia de replantear el otorgamiento de funciones propias de la autoridad reguladora del juego al Consejo de protectorado de la ONCE.

La CNMC realiza una única observación de mejora del texto: respecto a la obligación de los operadores del juego de suspender la actividad del juego de personas incurso en comportamientos de juego de riesgo en determinadas circunstancias, se recomienda que, en caso de sospecha, se contemple un procedimiento de consulta por el operador a la autoridad de regulación del juego para que la decisión tenga el mayor respaldo técnico-jurídico posible.

El presente documento está firmado electrónicamente por D. Miguel Bordiu García-Ovies, Secretario del Consejo, con el Visto Bueno de la Presidenta, D^a. Cani Fernández Vicién