



**MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL REAL
DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL REAL DECRETO
1614/2011, DE 14 DE NOVIEMBRE, DE 14 DE NOVIEMBRE, POR
EL QUE SE DESARROLLA LA LEY 13/2011, DE 27 DE MAYO, DE
REGULACIÓN DEL JUEGO, EN LO RELATIVO A LICENCIAS,
AUTORIZACIONES Y REGISTROS DEL JUEGO, PARA LA
INTRODUCCIÓN DE UN SISTEMA DE LÍMITES DE DEPÓSITO
CONJUNTOS POR JUGADOR Y EL REAL DECRETO 176/2023, DE
14 DE MARZO, POR EL QUE SE DESARROLLAN ENTORNOS MÁS
SEGUROS DE JUEGO.**

RESUMEN EJECUTIVO

| | | | |
|-------------------------------------|--|--------------|------------|
| Ministerio/Órgano proponente | Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030. | Fecha | 02/07/2024 |
| Título de la norma | REAL DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL REAL DECRETO 1614/2011, DE 14 DE NOVIEMBRE, POR EL QUE SE DESARROLLA LA LEY 13/2011, DE 27 DE MAYO, DE REGULACIÓN DEL JUEGO, EN LO RELATIVO A LICENCIAS, AUTORIZACIONES Y REGISTROS DEL JUEGO, PARA LA INTRODUCCIÓN DE UN SISTEMA DE LÍMITES DE DEPÓSITO CONJUNTOS POR JUGADOR Y EL REAL DECRETO 176/2023, DE 14 DE MARZO, POR EL QUE SE DESARROLLAN ENTORNOS MÁS SEGUROS DE JUEGO. | | |
| Tipo de Memoria | Normal. | | |
| OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA | | | |
| Situación que se regula | Establecimiento de un nuevo sistema de límites de depósito para las personas participantes en actividades de juego online de ámbito estatal aplicable para el conjunto de operadores con los que la persona participante tenga abierto un registro de usuario y compatible con el actualmente existente. Otras modificaciones dirigidas a actualizar determinados contenidos (Actualización del importe de las garantías vinculadas a las licencias, modificación del precepto relativo a la forma de constitución de las garantías...) | | |

| | |
|--|--|
| Objetivos que se persiguen | <ul style="list-style-type: none"> - Reforzar el sistema actual de límites de depósitos de juego, mediante el establecimiento de un sistema de límites de depósitos único por jugador y conjunto para todos los operadores en los que tenga cuenta de juego, que permita una mejora en la protección del jugador. La finalidad del establecimiento de esta modalidad de sistema de límites es la configuración de una herramienta efectiva que facilite el autocontrol de los depósitos que realizan los participantes, considerando conjuntamente a todos los operadores con licencia para comercializar juego online de ámbito estatal como una única unidad de gasto en este sentido. - En el contexto de la política de juego seguro o responsable, esta medida supondrá un incremento en el nivel de protección de los participantes en los juegos y un reforzamiento de las herramientas puestas a disposición de los usuarios para la gestión de su gasto y, en último término, la prevención de aparición de conductas adictivas, objetivo en última instancia que guía el establecimiento de los límites y la regulación del juego online en términos generales. - El resto de las modificaciones tiene por objetivo una actualización de ciertos aspectos del Real Decreto 1614/2011, de 14 de noviembre. |
| Principales alternativas consideradas | <ul style="list-style-type: none"> - No existen soluciones alternativas al proyecto, puesto que la introducción de un sistema de límites que tenga en cuenta la totalidad de operadores con los que un participante tenga un registro de usuario requiere de la inevitable coordinación por la autoridad de regulación del juego, lo que a su vez implica la necesaria previsión normativa en norma de rango reglamentario, constituyendo la modificación del Real Decreto 1614/2011, de 14 de noviembre, el instrumento normativo idóneo para ello. |
| CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO | |
| Tipo de norma | Real Decreto. |
| Estructura de la Norma | Preámbulo, dos artículos modificativos, una disposición adicional única, una disposición transitoria única y dos disposiciones finales. |
| Informes a recabar | Durante la tramitación del procedimiento se solicitarán los siguientes informes: Informes del artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno: <ol style="list-style-type: none"> 1. Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, a los efectos de lo |

dispuesto en el artículo 26.5, párrafo cuarto.

2. Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa a los efectos de lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero;
3. Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Industria, y Turismo, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero;
4. Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Cultura, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero;
5. Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero;
6. Informes de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Interior, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero;
7. Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deporte a los efectos de lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero;
8. Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Igualdad a los efectos de lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero;
9. Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Sanidad a los efectos de lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero;
10. Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero;
11. Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero y quinto (aprobación previa);
12. Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero;
13. Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Juventud e Infancia, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero.

Se solicitarán además los siguientes informes:

Informe de la Comisión Permanente de la Comisión Ministerial de Administración Digital del Ministerio de Derechos sociales, Consumo y Agenda 2030.

Informe de la Dirección General de Régimen Jurídico Autonómico y Local del Ministerio de Política Territorial, a los efectos de lo dispuesto en el

| | |
|---|---|
| | <p>artículo 26.6.</p> <p>Informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, a los efectos de lo dispuesto en el artículo. 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia recibido 15.12.2021.</p> <p>Informe de la Agencia Española de protección de Datos (AEPD) conforme a lo dispuesto en el artículo 5 del Real Decreto 389/2021, de 1 de junio, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Protección de Datos.</p> <p>Informe del Consejo de Consumidores y Usuarios, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero;</p> <p>Informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, de 27/09/2022, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.</p> <p>El proyecto se remitirá al Consejo Asesor de Juego Responsable.</p> <p>El proyecto se remitirá al Consejo de Políticas del Juego.</p> <p>El proyecto se remitirá igualmente a la Comisión Europea, con vistas a dar cumplimiento a lo dispuesto en la Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, habiéndose establecido un plazo hasta el 17/01/2021 para que la Comisión Europea y los Estados Miembros estudiaran la propuesta.</p> <p>El proyecto será objeto del preceptivo Dictamen del Consejo de Estado</p> |
| <p>Trámite de información pública</p> | <p>Se ha dado cumplimiento a los trámites de consulta pública previa y de información pública a través de la página web del extinto Ministerio de Consumo.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- Consulta pública previa, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre: celebrada del 29/03/2023 al 13/04/2023; 2- Audiencia e información pública, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre: |
| <p>ANALISIS DE IMPACTOS</p> | |
| <p>ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS</p> | <p>El proyecto es acorde con el sistema de distribución de competencias.</p> |

| | | |
|--|--|--|
| | | |
| IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO | Efectos sobre la economía en general. | No tiene impactos apreciables en la economía en general. |
| | En relación con la competencia | <input type="checkbox"/> La norma no tiene efectos significativos sobre la competencia. <input checked="" type="checkbox"/> La norma tiene efectos positivos sobre la competencia. <input type="checkbox"/> La norma tiene efectos negativos sobre la competencia. |
| | Desde el punto de vista de las cargas administrativas | <input type="checkbox"/> Supone una reducción de cargas administrativas. Cuantificación estimada: _____ <input checked="" type="checkbox"/> Incorpora nuevas cargas administrativas. Cuantificación estimada: <input type="checkbox"/> No afecta a las cargas administrativas. |
| | Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma <input checked="" type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de la Administración del Estado. <input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales. | <input checked="" type="checkbox"/> Implica un gasto. <input type="checkbox"/> Implica un ingreso. Cuantificación estimada: Cuantificación estimada: |
| IMPACTO DE GÉNERO | La norma tiene un impacto de género | <input type="checkbox"/> Negativo <input checked="" type="checkbox"/> Nulo <input type="checkbox"/> Positivo |
| IMPACTO EN LA INFANCIA Y EN LA ADOLESCENCIA | El impacto en la infancia y en la adolescencia es nulo | |
| IMPACTO EN LA FAMILIA | El impacto en la familia es positivo. | |

| | |
|--|---|
| | |
| IMPACTO POR RAZÓN DE CAMBIO CLIMÁTICO | El impacto por razón de cambio climático es nulo. |
| OTRAS CONSIDERACIONES | |



MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL REAL DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL REAL DECRETO 1614/2011, DE 14 DE NOVIEMBRE, POR EL QUE SE DESARROLLA LA LEY 13/2011, DE 27 DE MAYO, DE REGULACIÓN DEL JUEGO, EN LO RELATIVO A LICENCIAS, AUTORIZACIONES Y REGISTROS DEL JUEGO, PARA LA INTRODUCCIÓN DE UN SISTEMA DE LÍMITES DE DEPÓSITO CONJUNTOS POR JUGADOR Y EL REAL DECRETO 176/2023, DE 14 DE MARZO, POR EL QUE SE DESARROLLAN ENTORNOS MÁS SEGUROS DE JUEGO

Esta memoria del análisis de impacto normativo responde a la previsión contenida en el apartado 3 del artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Para la elaboración de la memoria se ha tenido en cuenta la estructura prevista en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, así como la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009, tal y como prevé la Disposición adicional primera del Real Decreto antes citado.

1.- Oportunidad de la norma.

1.1. Motivación.

a) Introducción de un nuevo sistema complementario de límites de depósito (Sistema de límites de depósito único por jugador y conjunto para todos los operadores).

a.1) Situación actual y motivación de la propuesta.

La normativa reguladora del juego contempla diversas medidas de protección al jugador entre las que se encuentran los límites a los depósitos que pueden realizar los participantes en los operadores de juego online de ámbito estatal¹.

¹ El establecimiento de límites de depósito y de gasto como medida eficaz de juego responsable o seguro ha sido objeto de una numerosa literatura científica entre la que se puede mencionar:

- Hing, N, Russell, A, Thomas, A and Jenkinson, R 2019, 'Hey Big Spender: An Ecological Momentary Assessment of Sports and Race Betting Expenditure by Gambler Characteristics' https://www.researchgate.net/publication/335728407_Hey_Big_Spender_An_Ecological_Momentary_Assessment_of_Sports_and_Race_Betting_Expenditure_by_Gambler_Characteristics
- Journal of Gambling Issues, vol. 42, pp. 42-61. - Dowling, N., Youssef, G., Greenwood, C., Merkouris, S., Suomi, A., & Room, R. (2018). The development of empirically derived Australian responsible gambling limits. Melbourne, Australia: Victorian Responsible Gambling Foundation. <https://responsiblegambling.vic.gov.au/documents/406/Responsible-gambling-limits-2018.pdf>
- Ivanova, E., Rafi, J., Lindner, P., & Carlbring, P. (2019). Experiences of responsible gambling tools among non-problem gamblers: A survey of active customers of an online gambling platform. Addictive Behaviors Reports, 9, 100161:



En el sistema actual de límites de depósitos (art. 36 del Real Decreto 1614/2011, de 14 de noviembre)², estos límites se establecen de manera independiente para cada operador, lo que supone que el volumen total de depósitos que podría realizar un participante en el mercado de juego depende del número de operadores en los que participe³.

Teniendo en cuenta el número de operadores licenciados en el mercado español, el actual funcionamiento del establecimiento de límites es susceptible de derivar en situaciones en las que, para determinados jugadores con presencia en más de un operador, la eficacia de esta medida de juego seguro o responsable sea insuficiente.

Con el presente proyecto, se plantea el establecimiento de un sistema de límites de depósito conjuntos por jugador, como herramienta adicional y complementaria al sistema de límites de depósito por operador. Este sistema tomaría como referencia el conjunto de depósitos que realizara un participante en los distintos operadores en los que tuviera cuenta abierta, y que no podría superar un determinado umbral en un determinado período de tiempo.

a.2) Análisis comparado: regulación de los límites de depósito en otras jurisdicciones.

<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31193727/>

- (Rowe, B., De Ionno, D., Holland, J., Flude, C., Brodrick, L., Vinay, A. and Moutos, M. (2017), Responsible Gambling: Collaborative Innovation Identifying Good Practice and Inspiring Change, Revealing Reality). <https://about.gambleaware.org/media/1581/revealing-reality-igrg-report-for-gambleaware.pdf>.
- Auer, M., Reiestad, S. H., & Griffiths, M. D. (2018). Global limit setting as a responsible gambling tool: What do players think? *International Journal of Mental Health and Addiction*. <https://link.springer.com/article/10.1007%2Fs11469-018-9892-x>.
- Dawson, A. S., Tanner, J., Mushquash, A. R., & Mazmanian, D. (2017). The use of protective behavioural strategies in gambling: a systematic review
https://www.researchgate.net/publication/316157749_The_Use_of_Protective_Behavioural_Strategies_in_Gambling_A_Systematic_Review
- Blaszczynski, A., Gainsbury, S., & Karlov, L. (2014a). Blue gum gaming machine: an evaluation of responsible gambling features. *Journal of Gambling Studies*, 30(3), 697–712.
https://www.academia.edu/3117926/Blue_Gum_gaming_machine_An_evaluation_of_responsible_gambling_features
- Auer, M. & Griffiths, M.D. (2013). Voluntary limit setting and player choice in most intense online gamblers: An empirical study of gambling behaviour. *Journal of Gambling Studies*, 29, 647-660.
https://www.researchgate.net/publication/230797756_Voluntary_Limit_Setting_and_Player_Choice_in_Most_Intense_Online_Gamblers_An_Empirical_Study_of_Gambling_Behaviour
- Wood, R. T. A., & Griffiths, M. D. (2010). Social responsibility in online gambling: voluntary limit setting. *World Online Gambling Law Report*, 9(11), 10-11.
<https://irep.ntu.ac.uk/id/eprint/23205/>

² La actual regulación del sistema de límites a los depósitos está contenida en el artículo 36 del Real Decreto 1614/2011, de 14 de noviembre, por el que se desarrolla la LRJ, en lo relativo a licencias, autorizaciones y registros del juego:

- los operadores deberán establecer límites económicos para los depósitos,
- se establecen unos importes por defecto de 600 € al día, 1.500 € a la semana, 3.000 € al mes
- cada participante, de forma expresa e individualizada, podrá solicitar a los operadores de juego la reducción o incremento de los límites de depósito o la desaparición de cualquier límite que tenga establecido para su cuenta de depósito.

³ A modo de ejemplo, si el participante se da de alta en 5 operadores y en cada uno de ellos establece un límite diario de 600 €, el participante podría realizar depósitos por un volumen de 3.000 € al día.



Las actuaciones realizadas por las diferentes jurisdicciones en el ámbito de la Unión Europea parten de la recomendación de la Comisión 2014/478/UE⁴, en sus artículos 24, 27, 29 y 31, en los que se tratan los límites de depósitos de los usuarios, su cumplimiento y su modificación a instancia de los propios usuarios. Se menciona la fijación de límites de depósito en el momento de registro del jugador (art. 24), los plazos para hacer efectivas las modificaciones de los límites (art. 29) o el registro de las cantidades de depósitos y ganancias de los usuarios por parte de los operadores (art. 31).

En esta línea, en la mayoría de las jurisdicciones nacionales la existencia de límites es voluntaria y éstos son fijados a voluntad de los usuarios.

Países tales como Austria, Bulgaria, Países Bajos, Estonia, Irlanda, Luxemburgo y Eslovenia no imponen ninguna obligación formal al respecto. En España, como se ha visto, se cumple la recomendación, de acuerdo con lo dictado en el artículo 36 del RD 1614/2011, de 14 de noviembre.

En cuanto a los países europeos que establecen en su normativa alguna medida sobre los límites de depósitos, pueden citarse los siguientes:

BÉLGICA: Establece un depósito máximo semanal de 500€ por participante. (Real Decreto del 25 de octubre de 2018).

FRANCIA: Los límites se regulan en los artículos 26.2 y 16 de la Ley 2010-476 de juego, a partir de los cuales los participantes limitan los depósitos que pueden realizar, pero la normativa no pone una cuantía máxima de depósito.

GRAN BRETAÑA: En la normativa de juego (*General Act 2005*, o en la LCCP) no se establece un límite legal a los depósitos. De manera análoga al caso francés, los participantes sí pueden fijar sus propios límites en cualquier momento, pues los operadores de juego online deben ofrecer instrumentos para que estos puedan controlar sus pautas de juego (como, por ejemplo, limitar la cantidad de dinero que gastan).

En el libro blanco para la reforma del juego recientemente publicado por el Ministerio de Cultura, Medios de Comunicación y Deportes, se hace referencia a la necesidad de introducir mecanismos que permitan aplicar las medidas de protección a la persona jugadora independientemente del número de cuentas de juego que abra, en un mismo operador o en varios. Para ello proponen un modelo al que denominan “Single Customer View”⁵.

ITALIA: Se regula la existencia de límites fijados por el participante en el *Decreto del Direttore Generale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato del 5 febbraio 2010 pubblicato sulla G.U. n. 68 del 23 marzo 2010*, pero no se concreta la cuantía máxima de los límites. En la comunicación del regulador *Linee Guida per la certificazione della piattaforma di gioco*, de 2018, se fijan las reglas de modificación de los límites por parte de los jugadores, pero por el momento no ha sido trasladada a una norma de obligado cumplimiento.

⁴ 2014/478/UE: 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.

⁵ <https://www.gov.uk/government/publications/high-stakes-gambling-reform-for-the-digital-age/high-stakes-gambling-reform-for-the-digital-age>



FINLANDIA. Los jugadores fijan los límites y los pueden modificar. Los únicos umbrales son los de importe máximo permitido en cuenta de 20.000€, y límites de pérdida en juego rápido de 1.000€ diario y 2.000€ mensual. Queda regulado en el Reglamento del Ministerio del Interior SMDno/2018/1879.

Por último, se ha de hacer especial referencia a **ALEMANIA**, ya que se trata de la única jurisdicción con un modelo de gestión de límites de depósito parcialmente asimilable al del presente proyecto, dado que, en la nueva regulación sobre juego, que entró en vigor el 1 de julio de 2021, (*Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland [Glücksspielstaatsvertrag 2021]*) se establece que, en el momento de la inscripción, los jugadores deben establecer un límite mensual individual conjunto que será aplicación a todos los operadores. Una vez que el montante de depósitos ha superado ese límite no podrá hacerse depósito alguno en ningún operador.

a.3) Descripción del funcionamiento operativo del sistema de límites de depósito conjuntos por jugador.

Tal y como se ha señalado, el objetivo es establecer un sistema de límites a los depósitos que un jugador puede realizar en un determinado periodo, que tenga en cuenta su actividad en todas las plataformas de juego, **como un mecanismo complementario a los límites establecidos en cada operador (art 36 RD 1614/2011)**. En este sentido, el sistema de límites establecido en cada operador no verá alterado su funcionamiento.

Este sistema contempla:

- la configuración inicial de los valores de los límites y los protocolos para su modificación
- el control de depósitos.

Se describe a continuación el funcionamiento del sistema desde una perspectiva operativa:

Configuración inicial y modificación de límites

El modelo de gestión de límites de depósito que se pone en práctica con el presente proyecto parte del establecimiento *ex lege* para la base total de participantes en actividades de juego online de ámbito estatal de un límite de depósito diario y semanal de 600 y 1.500 euros respectivamente.

Las modificaciones de los límites así establecidos o, en su caso, su cancelación, quedará a la libre disposición de los participantes.

La modificación o cancelación de límites deberá ser solicitada por el participante dirigiéndose a la Dirección General de Ordenación del Juego, en calidad de autoridad de regulación del juego, a través de la funcionalidad informática que esta ponga a disposición de los usuarios.

Control de límites

El control efectivo de los límites conjuntos se realizará también por la DGOJ. Así, antes de autorizar un nuevo depósito de un participante, será necesario comprobar que los límites conjuntos no se exceden y para eso será necesario conocer el total de depósitos acumulado en el periodo considerando los depósitos realizados por el jugador en todos los operadores.

Una descripción del funcionamiento del sistema sería la siguiente:



1. El jugador solicita al operador A realizar un depósito.
2. El operador A, tras comprobar que el jugador no supera ninguno de los límites de depósito establecidos por el jugador en su sistema, comunica a la DGOJ la solicitud del jugador con dos fines: (1) obtener la autorización para realizar el depósito y (2) actualizar el importe de depósitos acumulados realizados por el jugador. Mientras no se obtenga la autorización de la DGOJ no se podrá completar el depósito.
3. La DGOJ, a partir de la información de depósitos acumulados del jugador en el periodo, calcula el margen disponible y según el resultado traslada al operador A la información que corresponda.
4. La DGOJ actualiza el valor de depósitos acumulados del jugador por el importe solicitado y autorizado.
5. El operador A tramita el depósito con el medio de pago. El sistema de límites conjuntos no requiere que haya confirmación del depósito realizado.
 - a. Solo en caso de que el depósito no se efectúe o bien sea anulado, el operador lo comunicará al sistema, para que se actualicen los depósitos acumulados reales en el periodo. De este modo se simplifica el proceso de autorización y se reduce la carga del sistema de control de depósitos.
6. Durante el lapso de tiempo existente entre la solicitud de depósito y la autorización, el participante podría intentar solicitar otro depósito en otro operador distinto (operador B)⁶. El operador B iniciará el proceso de consulta con la DGOJ que no permitirá la acción hasta que finalice la transacción del operador A.

La información sobre el límite conjunto definido por el jugador, el historial de cambios de límite conjunto o el acumulado de depósitos será gestionada por la DGOJ sin necesidad de que los operadores accedan a ella para la gestión del sistema.

a.4) Análisis del número de personas participantes en actividades de juego susceptible de beneficiarse de la medida.

En línea con otras medidas adoptadas en el ámbito del juego seguro o responsable el establecimiento de un sistema de límites de depósito conjuntos tiene por **público destinatario el universo total de personas jugadoras registradas en los operadores de juego online** de ámbito estatal. Este alcance es plenamente coherente con la finalidad del sistema, que no es otra que la de constituirse en una herramienta adicional a las ya existentes que facilite el autocontrol de los depósitos que realizan los participantes, de tal forma que se incremente su nivel de protección y se vean mejor salvaguardados sus derechos e intereses⁷.

⁶ No se permitiría la solicitud de otro depósito en el mismo operador mientras tenga una solicitud activa sin finalizar.

⁷ A este respecto no pueden desconocerse los resultados arrojados por la Encuesta de Prevalencia de Juego en España 2022 - 2023 desarrollada por la Dirección General de Ordenación del Juego, en la que se ponía de manifiesto el elevado porcentaje de jugadores con presencia de elementos de riesgo (entendiendo por tales, aquellos jugadores que han presentado al menos uno de los síntomas recogidos en el Manual diagnóstico y estadístico de los trastornos mentales (DSM-5)) en el entorno del juego online, hasta el 11,54%, porcentaje que se incrementaba notablemente cuando el análisis se centraba en función del segmento de juego (52,6% en máquinas



Ahora bien, la propia concepción del sistema hace que sean los jugadores multioperador, es decir, aquellos que tienen cuenta abierta con más de un operador de juego, los que sean susceptibles de beneficiarse en mayor grado de esta medida.

Aunque no existe un patrón único del comportamiento de los jugadores en relación con los límites de depósitos, es posible definir algunas métricas que nos ayuden a cuantificar el ámbito subjetivo de una posible implementación de un sistema de límites conjuntos. Para ello se han tomado las siguientes variables:

- Número de jugadores multioperador
- Número de jugadores que han superado sus límites si se consideran todos los depósitos realizados independiente del operador.
- Mismas variables considerando solo aquellos participantes con un mayor nivel de pérdidas; para ello, se toma como referencia el percentil 5 de los participantes con mayores pérdidas.

Los resultados para los diferentes escenarios son los siguientes:

- Un 31% de los jugadores activos son multioperador y de ellos un 14% superan su límite máximo y un 35% superan su límite mínimo.
- Si se considera el **nivel de pérdidas** de los mayores perdedores (percentil 5 de pérdidas) resulta que un 76% de los jugadores más perdedores son multioperador y de ellos un 81% que superan su límite mínimo⁸ y un 53% superan su límite máximo⁹.

| Criterios | Jugadores multioperador | % sobre jugadores | Jugadores multioperador en el percentil cinco de pérdidas | % sobre jugadores en el percentil cinco de pérdidas |
|---|-------------------------|-------------------|---|---|
| Jugadores multioperador | 468.161 | 31,63% | 60.823 | 76,35% |
| Jugadores multioperador que han superado su límite máximo | 65.175 | 13,9% | 32.274 | 53% |
| Jugadores multioperador que han superado su límite mínimo | 164.586 | 35,16% | 49.478 | 81,34% |

Segmentación de participantes según su caracterización de límites y depósitos, con su cuantificación

Puede observarse como el colectivo de jugadores en el percentil cinco de pérdidas tiene una mayor presencia en varios operadores (tres de cada cuatro están presentes en dos o más operadores frente a menos de uno de cada tres en los jugadores pertenecientes al resto de percentiles de pérdidas), así como presentan una mayor tendencia a superar los límites

de azar, 31,86% en ruleta o 18,28% en apuestas).

⁸ Se entiende por límite mínimo el menor de entre todos los límites que una persona jugadora haya establecido en los distintos operadores en que se encuentre registrada.

⁹ Se entiende por límite máximo el mayor de entre todos los límites que una persona jugadora haya establecido en los distintos operadores en que se encuentre registrada.



máximos (uno de cada dos frente a casi uno de cada ocho) y mínimos (8 de cada diez frente a menos de uno de cada tres).

La relevancia de este colectivo ya fue puesta de manifiesto en la memoria de análisis de impacto normativo del Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo, por el que se desarrollan entornos más seguros de juego, en el que se destacaba como una dinámica inherente al desarrollo del mercado de juego online la concentración de la mayor parte de los ingresos de los operadores en un número reducido de consumidores.

Los datos del mercado de juego publicados por la DGOJ en el informe “Perfil del jugador online”, ponen de manifiesto como los incrementos interanuales del mercado de juego online provienen, esencialmente, de un aumento del gasto medio por jugador¹⁰, que ha experimentado un crecimiento muy notable¹¹:

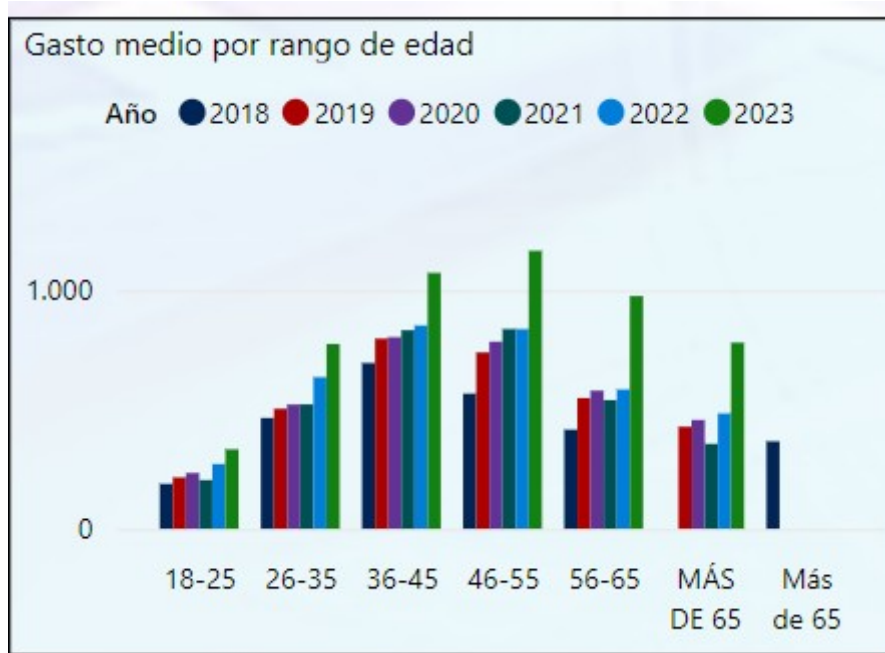


Gasto medio por sexo. Fuente: DGOJ, El Perfil del Jugador Online en 2023

Merece destacarse que este crecimiento se ha producido en todos los rangos de edad, con un incremento porcentual sustancialmente relevante en el año 2023:

¹⁰ A título ejemplificativo y dado que el colectivo de jugadores más jóvenes (entre 18-25 años) es el segundo más amplio del colectivo de jugadores online (representa el 32,36 % del total de jugadores, sólo superado por el colectivo de entre 26-35 años que representa el 32,87 %), el que presenta tasas de crecimiento interanuales más elevadas (incremento del 4,35 % en 2023), además de por su juventud poder presentar una mayor vulnerabilidad, este segmento ha visto pasar su gasto neto medio de 188 € al año en 2018 a 333 € en 2023.

¹¹ En 2023 el gasto neto medio por jugador activo es de 736 euros, lo cual supone un gasto de 61,32 euros al mes o de 14,15 euros a la semana. El gasto neto medio de los hombres fue de 783 euros al año y el de las mujeres de 500 euros.

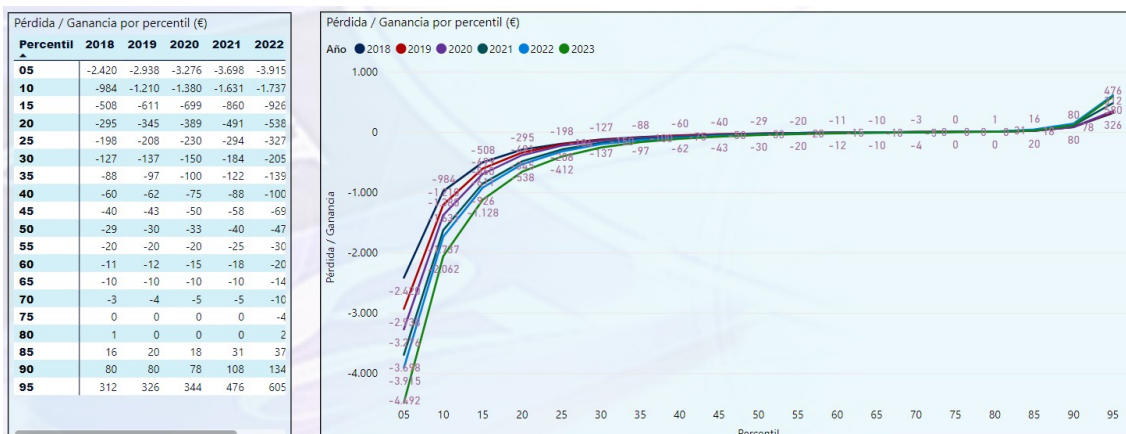


Gasto medio por rango de edad. Fuente: DGOJ, El Perfil del Jugador Online en 2023

Sin embargo, este incremento no es realmente significativo del nivel de gasto de la mayoría de las personas consumidoras, sino que proviene esencialmente de un conjunto de jugadores consolidado y, muy particularmente, de un número de participantes bastante reducido dentro de ese conjunto, que experimenta tasas crecientes de gasto a lo largo de su relación contractual con los operadores.

En este sentido, los cuadros siguientes reflejan la evolución de las pérdidas / ganancias netas de los jugadores activos en los años 2018 a 2023, donde puede observarse con claridad que la implicación económica de los jugadores que, porcentualmente, han incurrido en más gasto, han ido aumentando a lo largo de esta serie temporal de forma constante y de un modo mucho más intenso que el resto de los participantes:

Mercado de juego online con licencia estatal. Distribución del gasto.



Fuente: DGOJ, El Perfil del Jugador Online en 2023.



Pues bien, desde la estricta perspectiva del gasto, diversos estudios apuntan que uno de los rasgos más reseñables en aquellos jugadores que han desarrollado un comportamiento de juego problemático o patológico es precisamente su nivel de gasto en esta actividad¹².

Conviene tener en cuenta, además, que los daños relacionados con el juego se derivan de un modo significativo de las pérdidas económicas que se producen¹³, pues en efecto, los problemas que ocasiona el juego suelen ser más graves para aquellos que juegan con más frecuencia o participan con mayor intensidad económica¹⁴.

De acuerdo con este planteamiento, las curvas de riesgo indican que las probabilidades de sufrir daños relacionados con el juego aumentan de forma constante cuanto más a menudo se juega y más dinero se invierte en el juego¹⁵. En este sentido, la cantidad de dinero gastado en los últimos 30 días se relaciona con mayores daños relacionados con el juego y con una mayor gravedad del mismo¹⁶.

Toda esta información cobra especial relevancia cuando se observa que gran parte de **los beneficios de la industria de juego online dependen de forma mayoritaria en España de un**

¹² Sobre la relación existente entre el nivel de gasto de un participante y una mayor posibilidad de que exista una conducta de riesgo en dicho participante pueden consultarse las siguientes referencias:

- Hing, N, Russell, A, Thomas, A and Jenkinson, R 2019, 'Hey Big Spender: An Ecological Momentary Assessment of Sports and Race Betting Expenditure by Gambler Characteristics', *Journal of Gambling Issues*, vol. 42, pp. 42-61.
- Dowling, N., Youssef, G., Greenwood, C., Merkouris, S., Suomi, A., & Room, R. (2018). *The development of empirically derived Australian responsible gambling limits*. Melbourne, Australia: Victorian Responsible Gambling Foundation.

¹³ Castrén, S., Kontto, J., Alho, H. y Salonen, A. H. (2018). The relationship between gambling expenditure, socio-demographics, health-related correlates and gambling behaviour-a cross-sectional population-based survey in Finland. *Addiction*, 113(1), 91-106. doi: 10.1111/add.13929. En todo caso, conviene subrayar aquí también que la carga de daños que ocasiona esta actividad, además de los problemas de carácter financiero, se traslada también a las relaciones, a la salud, a la angustia psicológica, a los efectos adversos en el trabajo y la educación (Abbott, M. W. (2020). The changing epidemiology of gambling disorder and gambling-related harm: public health implications. *Public Health*, 184, 41-45. doi: 10.1016/j.puhe.2020.04.003).

¹⁴ Clotas, C., Bartroli, M., Caballé, M., Pasarín, M. I. y Villalbí, J. R. (2020). The gambling industry: a public health perspective. *Revista Española de Salud Pública*, 94, e202006043.

¹⁵ Currie, S. R., Hodgins, D. C., Wang, J., el-Guebaly, N., Wynne, H. y Chen, S. (2006). Risk of harm among gamblers in the general population as a function of level of participation in gambling activities. *Addiction*, 101(4), 570-580. doi: 10.1111/j.1360-0443.2006.01392.x.

¹⁶ Rodda, S. N., Bagot, K. L., Manning, V. y Lubman, D. I. (2019). "It was terrible. I didn't set a limit": proximal and distal prevention strategies for reducing the risk of a bust in gambling venues. *Journal of Gambling Studies*, 35(4), 1407-1421. doi: 10.1007/s10899-019-09829-0.



segmento muy reducido de participantes, sobre los que reside la mayor parte de sus ingresos por actividades de juego.

En la tabla siguiente aparecen reflejadas las pérdidas acumuladas de los participantes agrupados por percentil de pérdida.

Así, resulta de interés explicitar aquí que la industria del juego online en 2023 obtiene un 29,9 % de los ingresos brutos por participaciones del 1% de los jugadores, un 63% del 5% y un 79% del 10% de los jugadores¹⁷.

| Distribución por percentiles de jugadores con pérdidas | | | | |
|--|---------------------|-------------------------|---------------------|--|
| Percentil | Número de jugadores | Porcentaje de jugadores | Pérdidas acumuladas | Pérdida acumulada sobre el total de pérdida de los jugadores |
| 5 | 81.892 | 5 % | 958.322.771 | 62,7 % |
| 10 | 163.784 | 10 % | 1.207.968.943 | 79,1 % |
| 15 | 245.676 | 15 % | 1.333.572.202 | 87,3 % |
| 20 | 327.568 | 20 % | 1.404.968.599 | 92,0 % |
| 25 | 409.460 | 25 % | 1.448.162.497 | 94,8 % |
| 30 | 491.352 | 30 % | 1.475.224.168 | 96,6 % |
| 35 | 573.244 | 35 % | 1.492.615.928 | 97,7 % |
| 40 | 655.136 | 40 % | 1.504.243.062 | 98,5 % |
| 45 | 737.028 | 45 % | 1.512.184.339 | 99,0 % |
| 50 | 818.920 | 50 % | 1.517.543.161 | 99,4 % |
| 55 | 900.812 | 55 % | 1.521.207.446 | 99,6 % |
| 60 | 982.703 | 60 % | 1.523.656.674 | 99,8 % |
| 65 | 1.064.594 | 65 % | 1.525.304.959 | 99,9 % |
| 70 | 1.146.485 | 70 % | 1.526.316.458 | 99,9 % |
| 75 | 1.228.376 | 75 % | 1.526.986.369 | 100,0 % |
| 80 | 1.310.267 | 80 % | 1.527.218.909 | 100,0 % |

En el año 2023, el 79.1% del total de las pérdidas se concentra en un 10% de los jugadores.

Fuente: DGOJ, *El Perfil del Jugador Online en 2023*.

a.5) Conclusiones y propuesta modificativa

A la luz de lo expuesto en el apartado anterior puede considerarse que una herramienta dirigida a mejorar el control de los depósitos, y por lo tanto de manera directa el control de gasto, con alcance general para todos los usuarios de juego online y muy particularmente en el caso del colectivo de jugadores más intensivo en gasto puede resultar muy eficaz como medida de juego seguro.

Para ello, el proyecto contiene un apartado segundo. Por el que se introduce un nuevo artículo 36 bis. Sistema de límites de depósito conjuntos por jugador:

Se introduce un nuevo artículo 36 bis, que establece la existencia de un sistema de límites para el conjunto de depósitos que un usuario pueda realizar en la totalidad de cuentas de juego que tenga asociadas a los registros de usuario de varios operadores. El sistema se concibe como **complementario e independiente de los sistemas de control y gestión de límites a los depósitos que mantengan cada uno de los operadores** (en virtud de lo dispuesto en el artículo 36). Los límites serán diarios y semanales, y serán disponibles para todos los usuarios (aumento, reducción o eliminación).

¹⁷ Tradicionalmente, los estudios más relevantes sobre los jugadores que más pierden en el sector del juego señalaban cifras más contenidas. Así, por poner algún ejemplo, en 2003 hubo un estudio que señaló que el 15% de los jugadores de casino generaba el 50% de la totalidad de los beneficios de la industria. En 2004 otro estudio señaló que el 15% de los participantes en máquinas de azar generaba el 60% de la totalidad de los beneficios de ese sector:

- Shook, R. L. (2003). *Jackpot! Harrah's winning secrets of customer loyalty*. Hoboken, NY: John Wiley.
- Williams, R. J., & Wood, R. T. (2004). The proportion of gaming revenue derived from problem gamblers: Examining the issues in a Canadian context. *Analyses of Social Issues and Public Policy*, 4, 33-45



b) Otras modificaciones.

El proyecto aborda también las siguientes modificaciones:

Artículo primero: mediante el que se modifican los siguientes artículos del Real Decreto 1614/2011, de 14 de noviembre:

1- **Apartado uno. Por el que se modifica el artículo 13. Requisitos de los interesados para la obtención de licencias generales:**

La figura del representante permanente en España de los operadores extranjeros prevista en el artículo 13 de la Ley aparece desarrollada en el artículo 13.1 del Real Decreto 1614/2011, de 14 de noviembre. Con el fin de aclarar que el alcance de la representación que debe ejercer la figura del representante permanente en España de los operadores de juego extranjeros no se limita únicamente a la recepción de notificaciones relativas a los procedimientos de otorgamientos de licencias, se entiende procedente especificar en la redacción del citado artículo 13.1 del Real Decreto 1614/2011, de 14 de noviembre, que el alcance de la representación de estos representantes permanentes se extiende a todos los aspectos relacionados con el desarrollo de la actividad de los operadores extranjeros de juego durante todo el periodo de vigencia de sus títulos habilitantes.

Para ello, se introduce un inciso en el párrafo segundo de este apartado para aclarar que el representante permanente en España tiene capacidad para recibir notificaciones a “todos los efectos”.

2- **Apartado tres. Por el que se modifica el apartado 1) del artículo 43. Forma de constitución de las garantías:**

Entre las formas previstas en el Artículo 43 del Real Decreto 1614/2011, de 14 de noviembre, para la constitución de las garantías de los operadores de juego se encuentra la hipoteca constituida sobre inmuebles ubicados en España. Las dificultades que, por su propia naturaleza jurídica, entraña la figura de la hipoteca en relación con la valoración de la suficiencia de la garantía de los operadores, y sobre su mantenimiento, actualización y eventual ejecución, aconsejan que se elimine esta forma de constitución de la relación de formas previstas en el citado artículo 43 del Real Decreto 1614/2011.

Para ello, se suprime como forma de garantía posible la hipoteca constituida sobre inmuebles ubicados en España.

3- **Apartado cuatro. Por el que se modifica la disposición adicional décima. Tramitación electrónica:**

A los efectos de introducir la obligatoriedad de que los participantes en actividades de juego se relacionen con el sistema de límites de depósito de la autoridad de regulación del juego a través de medios electrónicos.

4- **Apartado cinco. Por el que se modifica el Anexo I relativo al importe de las garantías vinculadas a las licencias:**

A pesar de la previsión contenida en la disposición final primera, desde la aprobación del Real Decreto 1614/2011, de 14 de noviembre, los importes relativos a las garantías no se han actualizado. Dado el tiempo transcurrido desde entonces y a fin de conservar el valor real de las mismas, se modifica este anexo con la finalidad de actualizar los importes a la inflación acumulada en el período de once años transcurrido (2012-2023).

Consultada la base de datos del Instituto Nacional de Estadística, se ha observado que la variación del Índice de Precios al Consumo entre los meses de enero de 2012 y enero de 2023 ha sido del 20,8 %. Por tanto, se entiende conveniente actualizar los importes



dinerarios de las garantías de los operadores de juego, vinculados a las licencias generales, tomando como referencia la variación experimentada por el referido índice estadístico.

Tabla

Calculo de variaciones del Índice de Precios de Consumo (sistema IPC base 2021)

Variación del Índice General Nacional según el sistema IPC base 2021 desde **Enero de 2012 hasta Enero de 2023**

| Índice | Porcentaje(%) |
|----------|---------------|
| Nacional | 20,8 |

El método utilizado para el cálculo de las tasas de variación del IPC se describe en la metodología Preguntas frecuentes sobre el IPC

5- Apartado seis. Por el que se introduce un Anexo III relativo al importe de los límites diario y semanal.

1.2. Objetivos.

El objetivo del proyecto es el establecimiento de un sistema de límites de depósito que tenga en cuenta la totalidad de operadores con los que un participante tenga un registro de usuario y que este coordinado por la autoridad de regulación del juego.

El sistema está en línea con la Recomendación de la Comisión 2014/478/UE, 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, así como con la política pública de refuerzo de las medidas en materia de juego responsable o seguro adoptadas en el Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de comunicaciones comerciales de las actividades de juego y Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo, por el que se desarrollan entornos más seguros de juego.

La adopción de esta medida supondrá un incremento en el nivel de protección de los participantes en los juegos al poner a disposición de los usuarios una herramienta complementaria del actual modelo de límites de depósito por operador que les permita una mejor gestión de su gasto coadyuvando de esta forma a la prevención en la aparición de conductas adictivas, objetivo en última instancia que guía el establecimiento de los límites y la regulación del juego online en términos generales.

El resto de las modificaciones tiene por objetivo la actualización de ciertos aspectos del Real Decreto 1614/2011, de 14 de noviembre, y la modificación del Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo, para introducir la referencia al nuevo sistema de límites de depósito entre la información que los operadores deberán proporcionar a los participantes en los juegos en su portal web o aplicación.

1.3. Alternativas, regulatorias y no regulatorias.

Desde la estricta perspectiva del instrumento normativo utilizado para la introducción del sistema de límites de depósito conjuntos por jugador, no existen soluciones alternativas al proyecto, puesto que la introducción de un sistema de límites de depósito que tenga en cuenta la totalidad de operadores con los que un participante tenga un registro de usuario requiere de la inevitable coordinación por la autoridad de regulación del juego, lo que a su vez implica la necesaria previsión normativa en norma de rango reglamentario, constituyendo la



modificación del Real Decreto 1614/2011, de 14 de noviembre, el instrumento normativo idóneo para ello.

La finalidad a la que responde el establecimiento de un sistema de límites de depósito conjuntos – proporcionar una herramienta que permita una mejor gestión de gasto de los participantes en actividades de juego desde la perspectiva tuitiva propia del juego seguro o responsable – ha hecho que en el proyecto se haya optado por un modelo de límites con las siguientes características:

- Con la fijación *ab initio* y *ex lege* de un determinado umbral de límites de depósito diario y semanales aplicables al conjunto total de participantes;
- Con plena autonomía de las personas jugadoras a la hora de determinar el ulterior nivel de límite de depósitos conjuntos que desee establecer (posibilitando la modificación de los establecidos o incluso su supresión)
- Con un modelo de gestión del sistema de naturaleza centralizada en el que las facultades de gestión se residen en la Dirección General de Ordenación del Juego;

Esta opción (que podríamos definir como “centralizada” – dado el papel que desempeña la autoridad de regulación del juego en su funcionamiento – y con “establecimiento de umbrales de límites” - se ha considerado necesaria, idónea y proporcionada a la finalidad perseguida, para lo cual se han examinado, y eventualmente descartado, las alternativas que se sintetizan en el cuadro siguiente:

Alternativas al establecimiento de un sistema de límites de depósito conjuntos por jugador

| Alternativa | Implicaciones | Ventajas | Inconvenientes |
|---|---|---|---|
| Mantenimiento de la situación actual | Ello supondría mantener el sistema de límites de depósito por operador como única herramienta de control de los depósitos a disposición de los jugadores | Ausencia de impactos presupuestario y económico. | Mantenimiento de la situación de protección limitada del sistema de límites de depósito, especialmente relevante para el universo de jugadores multioperador y, singularmente, aquellos que se concentran en el percentil 5 de pérdidas. |
| Introducción de un sistema de límites conjuntos descentralizado (o entre operadores sin intervención de la DGOJ) | En un sistema de tal naturaleza la autoridad de regulación del juego actuaría como mero supervisor del correcto funcionamiento del sistema. El funcionamiento del sistema tendría lugar mediante la interacción directa entre los operadores. | Menor grado de intervención prestacional de la autoridad reguladora. Mayor implicación de los operadores en el funcionamiento del sistema. Alcance generalizado del sistema (público) | Dificultades de coordinación del sistema; Dificultades en materia de compartición de información necesaria para el buen funcionamiento del sistema y, especialmente, del alcance y posibilidades de los tratamientos de datos de carácter personal. Dificultades en la supervisión del funcionamiento del sistema |



| | | | |
|---|--|--|---|
| | | objetivo constituido por el universo de jugadores registrados) | |
| Introducción de un sistema de límites conjuntos centralizado sin establecimiento de umbrales | <p>La autoridad de regulación del juego adoptaría una posición idéntica a la de la opción del proyecto, con la única diferencia de que los participantes en actividades de juego serían los que de manera proactiva establecieran sus límites de depósito conjuntos una vez el sistema entrara en funcionamiento.</p> <p>Ello supondría poner a disposición de los jugadores la posibilidad de que establecieran el límite de partida que considerasen oportuno.</p> | <p>Alcance generalizado del sistema (público objetivo constituido por el universo de jugadores registrados)</p> <p>Mayor autonomía de los participantes en la definición de las características de su participación.</p> | <p>Riesgo del alcance limitado del número de jugadores que hicieran uso del sistema.</p> <p>Dificultades en el grado de conocimiento del sistema por los participantes para los que pudiera ser útil.</p> |
| Introducción de un sistema de límites conjuntos centralizado con establecimiento de umbrales indisponibles para el jugador | <p>Los umbrales del sistema serían determinados a través de una intervención de naturaleza normativa sin que los participantes pudieran alterarlos una vez establecidos (opción de Alemania).</p> | <p>Alcance generalizado del sistema (público objetivo constituido por el universo de jugadores registrados)</p> <p>Mayor capacidad de control en los niveles de gasto potenciales en la actividad de juego.</p> | <p>Nulo grado de autonomía de los participantes.</p> <p>Afectación de participantes para los que la medida supone una intervención innecesaria.</p> <p>Excesiva rigidez del sistema.</p> |

En primer lugar, se parte de la actual situación no plenamente satisfactoria que ofrece el sistema de límites de depósito por operador como instrumento de juego seguro o responsable a disposición de las personas usuarias. El conocimiento acumulado por la Dirección General de Ordenación del Juego en cuanto a las características del jugador online, el estado de la técnica, las oportunidades funcionales que ofrece el sistema de control interno de los operadores, todos estos elementos posibilitan una intervención de tipo prestacional como la que se aborda con el establecimiento de un sistema de límites de depósito conjuntos centralizado, es decir, gestionado por la autoridad reguladora. Esta opción centralizada garantiza la existencia de una adecuada coordinación al ser la autoridad reguladora el único de los actores involucrados en el mercado de juego que tiene acceso a la información necesaria para su adecuado funcionamiento. Desde esta perspectiva salva los inconvenientes derivados de la inevitable compartición de información que un sistema de estas características requiere para su adecuado funcionamiento, así como las reticencias y limitaciones legales que pudieran existir caso de no intervenir directamente la autoridad pública responsable de la supervisión. Igualmente, se minimizan las problemáticas derivadas de los posibles tratamientos de datos de



carácter personal, ya que será la autoridad reguladora la única que en la gestión y supervisión del funcionamiento del sistema tendrá acceso a los mismos. Por otro lado, el establecimiento de unos límites con alcance general desde la puesta en marcha del sistema garantiza la efectiva puesta a disposición de todos los usuarios registrados de la herramienta, eliminando los costes derivados de una implantación paulatina o el menor alcance, y por lo tanto menor eficacia, que tendría una determinación de los límites dejada, desde el comienzo, a la libre iniciativa de los usuarios registrados en las plataformas de los operadores. Ahora bien, y sin perjuicio de la bondad de que esta herramienta esté al alcance del mayor número de usuarios desde su implantación, se ha considerado también de suma importancia que sean los propios participantes en las actividades de juego los que, en último término, puedan disponer de cuáles sean las cantidades limitativas que deseen establecer a sus depósitos.

En definitiva, la opción por un sistema centralizado en el que los participantes puedan disponer del sistema de límites de depósito conjuntos de acuerdo con sus características e intereses personales se ha considerado la opción óptima compatible con las finalidades de juego seguro o responsable en las que se incardina esta medida.

1.4. Adecuación a los principios de buena regulación.

El real decreto se ajusta a los principios de buena regulación de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia (artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

1.4.1. Principios de necesidad y eficacia.

De acuerdo con el artículo 129.2 de la Ley 39/2015, *“en virtud de los principios de necesidad y eficacia, la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución”*.

Esta modificación reglamentaria, como se ha expuesto de forma pormenorizada en los apartados anteriores, tiene por finalidad principal reforzar los instrumentos puestos a disposición de los participantes en actividades de juego para su protección durante el desarrollo de su actividad de juego. El sistema, que se concibe como complementario e independiente del actualmente existente, vendrá a incrementar el nivel de seguridad de los participantes en actividades de juego que mantengan cuentas abiertas en varios operadores.

1.4.2. Principio de proporcionalidad.

De conformidad con lo que dispone el artículo 129.3 de la Ley 39/2015, *“en virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios”*.

De conformidad con este principio, procede realizar a continuación un análisis de las medidas recogidas en este proyecto, con la finalidad de determinar el estricto cumplimiento de este principio en relación con este proyecto.

El sistema de límites de depósito conjuntos por jugador ha sido caracterizado como un modelo centralizado de gestión de límites, en la medida que es gestionado directamente por la autoridad de regulación del juego, con umbral de límites diarios y semanales establecido ex



lege para la totalidad de los usuarios registrados en plataformas de juego online, plenamente disponibles para estos usuarios en cuanto a su cuantía o, incluso, su existencia.

Un sistema como el descrito se considera que cumple plenamente con el juicio de proporcionalidad exigido por la doctrina del Tribunal Constitucional en su triple concepción:

- a) Es idóneo o adecuado para alcanzar el fin perseguido con el mismo, que no es otro que incrementar el nivel de protección de los intereses de los participantes en actividades de juego en el contexto de la política de juego responsable o seguro que deben desarrollar los operadores de juego. Esta medida es susceptible de ser sumamente eficaz en el grupo de jugadores presentes en varios operadores, así como en el subgrupo constituido por el 5% con mayores pérdidas, en el que se aprecia una mayor proclividad a superar los límites de depósito máximo y mínimo tal y como ya se ha constatado en el apartado 1) de esta MAIN.
- b) Es necesario, puesto que no existe un modelo menos lesivo para la consecución de tal fin con igual eficacia (juicio de necesidad). El análisis de los sistemas alternativos ofrecido en el apartado 1.3) expone los pros y contras de distintos sistemas dirigidos a la consecución de la finalidad perseguida con la implantación del nuevo sistema. El sistema de hecho se configura como un sistema complementario e independiente del actual sistema de límites de depósito por operador.
- c) Estas medidas resultan ponderadas o equilibradas, por derivarse de su aplicación más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o intereses en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto). El sistema incrementa la seguridad global del mercado de juego online desde la perspectiva de sus participantes al dotar a estos de una herramienta adicional y complementaria a la actualmente existente con la que mejorar la gestión de sus depósitos. No se aprecian perjuicios en otros intereses, ni de jugadores ni de entidades operadoras, desde el momento en el que la decisión última de mantener un umbral de depósito predeterminado depende de la persona participante en estas actividades (que, si desea no verse limitado en su actividad de juego por ese umbral puede aumentarlo o eliminarlo).

1.4.3. Principio de seguridad jurídica.

Según lo que dispone el artículo 129.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, *“A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.”*

Como se verá en los apartados siguientes de esta MAIN, en ella se explicita el marco regulatorio nacional y de la Unión Europea, así como el esquema de integración de este reglamento en el conjunto del ordenamiento jurídico español, por lo que puede afirmarse que esta norma se ajusta igualmente al principio de seguridad jurídica.

1.4.4. Principios de transparencia y eficiencia.

Los apartados 5 y 6 del artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, señalan lo que sigue:

“5. En aplicación del principio de transparencia, las Administraciones Públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de



diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; definirán claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o exposición de motivos; y posibilitarán que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas.

6. En aplicación del principio de eficiencia, la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos.”

Este proyecto cumple igualmente los principios transcritos, por cuanto que define claramente su finalidad, tanto en el preámbulo como en su articulado, y posibilita que los potenciales destinatarios hayan tenido una participación activa en la elaboración de esta norma.

El proyecto igualmente evita la imposición de cargas administrativas innecesarias o accesorias. En el apartado correspondiente se realiza una cuantificación de la carga administrativa identificada.

1.5. Plan anual normativo.

La presente regulación está incluido en el Plan Anual Normativo de 2024, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de marzo de 2024.

2.- Contenido, análisis jurídico y descripción de la tramitación.

2.1 CONTENIDO.

Este real decreto lo conforma un preámbulo, un artículo primero, por el que se modifica el Real Decreto 1614/2011, de 14 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, en lo relativo a licencias, autorizaciones y registros de juego, integrado por seis apartados; un artículo segundo, por el que se modifica el Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo, por el que se desarrollan entornos más seguros de juego; e integrado por un único apartado, una disposición final de desarrollo normativo, una disposición adicional única relativa al “Régimen de actualización de las garantías constituidas”, una disposición transitoria única relativa al “Período de prueba e información a los participantes”, una disposición final primera relativa a la “Facultad de desarrollo normativo” y una final segunda sobre la entrada en vigor.

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

Apartado uno. Por el que se modifica el artículo 13. Requisitos de los interesados para la obtención de licencias generales: se introduce un inciso en el párrafo segundo de este apartado para aclarar que el representante permanente en España tiene capacidad para recibir notificaciones a “todos los efectos”.

Apartado dos. Por el que se introduce un nuevo artículo 36 bis. Sistema de límites de depósito conjuntos por jugador: se introduce un nuevo artículo 36 bis que establece la existencia de un sistema de límites para el conjunto de depósitos que un usuario pueda realizar en la totalidad de cuentas de juego que tenga asociadas a los registros de usuario de varios operadores. El sistema se concibe como complementario e independiente de los sistemas de control y gestión de límites a los depósitos que mantengan cada uno de los operadores (en virtud de lo dispuesto en el artículo 36). Los límites serán diarios y semanales, y serán disponibles para todos los usuarios (aumento, reducción o eliminación).



Apartado tres. Por el que se modifica el apartado 1) del artículo 43. Forma de constitución de las garantías: se suprime como forma de garantía posible la hipoteca constituida sobre inmuebles ubicados en España.

Apartado cuatro. Por el que se modifica la disposición adicional décima. Tramitación electrónica: a los efectos de introducir la obligatoriedad de que los participantes en actividades de juego se relacionen con el sistema de límites de depósito de la autoridad de regulación del juego a través de medios electrónicos.

Apartado cinco. Por el que se modifica el Anexo I relativo al importe de las garantías vinculadas a las licencias: a pesar de la previsión contenida en la disposición final primera, desde la aprobación del Real Decreto 1614/2011, de 14 de noviembre, los importes relativos a las garantías no se han actualizado. Dado el tiempo transcurrido desde entonces y a fin de conservar el valor real de las mismas, se modifica este anexo con la finalidad de actualizar los importes a la inflación acumulada en el período.

Apartado seis. Por el que se introduce un Anexo III relativo al importe de los límites diario y semanal.

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

Disposición adicional única. Régimen de actualización de las garantías constituidas.

Mediante la que se especifica la forma en la que se actualizarán las garantías que ya estuvieran constituidas.

Disposición transitoria única. Período de prueba e información a los participantes.

Con carácter previo a la entrada en vigor del Real Decreto se establece un período de prueba que posibilite a operadores y Dirección General de Ordenación del Juego llevar a cabo las comprobaciones técnicas necesarias para garantizar el funcionamiento del sistema, así como las acciones de difusión de su entrada en funcionamiento entre las personas jugadoras finalizado dicho período.

Disposición final primera, relativa a la facultad de desarrollo normativo.

Disposición final segunda, relativa a la entrada en vigor de la norma.

2.2 ANÁLISIS JURÍDICO.

2.2.1 Marco regulatorio.

En línea con las medidas relacionadas con el juego seguro o responsable adoptadas en el Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de comunicaciones comerciales de las actividades de juego y en el Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo, por el que se desarrollan entornos más seguros de juego, que supusieron un auténtico cambio de paradigma en la concepción de la protección de los participantes en las actividades de juego, ya que implican un desplazamiento



del foco de atención de las medidas tuitivas desde la perspectiva puramente subjetiva, en la que el peso de la protección recaía en la responsabilidad individual del jugador/consumidor, a una perspectiva objetiva o estructural, en la que una parte significativa de las garantías de protección dependen del adecuado diseño de la oferta de servicios de juego por parte del operador, este proyecto viene a desarrollar de una manera sistemática y coherente las previsiones de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, que conectan directamente con la protección de los consumidores y, en particular con aquellos colectivos vulnerables o grupos en riesgo, partiendo del hecho de que esta actividad es un fenómeno complejo donde se han de combinar acciones preventivas, de sensibilización, de intervención y de control, así como de reparación de los efectos negativos producidos, estableciendo determinadas obligaciones para los operadores.

2.2.2 Base jurídica y rango de la norma.

a) Para el establecimiento de un sistema de límites de depósito conjuntos.

La base jurídica de la regulación proyectada en lo que concierne al establecimiento de un sistema de límites de depósito conjuntos por jugador, se contiene en el artículo 8 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, que dispone textualmente:

“Artículo 8. La protección de los consumidores y políticas de juego responsable.

1. 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 preventivas, de sensibilización, intervención y de control, así como de reparación de los efectos negativos producidos.

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.

2. Los operadores no podrán conceder préstamos ni cualquier otra modalidad de crédito o asistencia financiera a los participantes.



3. El Gobierno pondrá en marcha un Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego e instará a las distintas autoridades autonómicas responsables de los correspondientes registros de interdicción de acceso al juego (registro de prohibidos), en el ámbito de sus competencias, a la firma de convenios de colaboración para la interconexión automatizada entre los distintos sistemas de información de los mencionados registros, así como a la realización de los desarrollos informáticos y las modificaciones normativas necesarias para la implementación de la misma.”

Así, el artículo 8 de la citada Ley contiene un mandato general de "protección de los consumidores" (título del precepto) consistente en que las políticas de juego responsable asuman una perspectiva en la que el juego se contemple como un fenómeno complejo frente al que se combinen acciones preventivas, de sensibilización, intervención y de control, así como de reparación de los efectos negativos. Es al Gobierno de la Nación a quien compete el desarrollo del marco regulatorio legal en lo que respecta a la protección de los consumidores y, singularmente, la definición de la política de juego responsable o seguro en las dimensiones antes mencionadas (preventiva, de sensibilización, de intervención y control y reparativa), para su ejercicio por los operadores desde una perspectiva integral de responsabilidad social corporativa. Esta política pública se podrá materializar en diversos instrumentos regulatorios o de cualquier otro tipo (líneas de subvención, campañas publicitarias, actividades formativas etc.).

Igualmente, resulta relevante el apartado 9) del artículo 21 - Funciones - en el que se relaciona de entre las funciones de la autoridad de regulación del juego aquella dirigida a “9. Asegurar que los intereses de los participantes y los grupos vulnerables sean protegidos...” y en conexión con este, el apartado 16 “16. *Proteger a los grupos de jugadores en riesgo evaluando la eficacia de las medidas sobre juego responsable o más seguro dirigidas a estos colectivos que, en cumplimiento de las obligaciones regulatorias que sean de aplicación, deban desarrollar los operadores de juego.*”

Asimismo, deben citarse las previsiones de los apartados 1 y 3 del artículo 24 de la Ley relativo a la “Inspección y Control”:

“Artículo 24. Inspección y Control.

1. Al objeto de garantizar lo dispuesto en esta Ley y en las disposiciones que la complementen, corresponderá a la Comisión Nacional del Juego la auditoría, vigilancia, inspección y control de todos los aspectos y estándares administrativos, económicos, procedimentales, técnicos, informáticos, telemáticos y de documentación, relativos al desarrollo de las actividades previstas en esta Ley.

...

3. La Comisión Nacional del Juego podrá efectuar un control sobre la cuenta de usuario del participante en las actividades de juego objeto de esta Ley, así como de los operadores o proveedores de servicios de juego. La Comisión Nacional del Juego tendrá acceso a los datos de carácter personal recogidos en la cuenta de usuario de los participantes, respetando en todo momento lo dispuesto por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos y su normativa de desarrollo.



Las Administraciones Públicas darán acceso a la Comisión Nacional del Juego a sus bases de datos con la finalidad de comprobar la identidad del participante y, especialmente, su condición de mayor de edad.”

Por último, los párrafos f) y j) del artículo 15 – Derechos y obligaciones de los participantes en los juegos –, que establecen que los participantes en los juegos tienen los siguientes derechos:

“ ...

f) A conocer en cualquier momento el importe que ha jugado o apostado, así como en el caso de disponer de una cuenta de usuario abierta en el operador de juego, a conocer el saldo de la misma.

...

i) A recibir información sobre la práctica responsable del juego.”

Desde esta perspectiva, el SLDCJ contribuye a dotar de contenido material adicional estos derechos, al ampliar la información de la que disponer el participante en el conjunto de los operadores y permitirle una mejor gestión de su gasto.

En definitiva, el presente proyecto aborda una modificación del Real Decreto 1614/2011, de 14 de noviembre, que contribuirá a reforzar la capacidad de los participantes en las actividades de juego para controlar el volumen de gasto al introducir un límite de depósitos aplicable a la totalidad de las cuentas que tenga abiertas en distintos operadores.

b) Para el establecimiento de la obligación de los participantes en actividades de juego de relacionarse con el Sistema de límites de depósito conjuntos por jugador establecido por la autoridad de regulación del juego.

El proyecto modifica la disposición adicional décima del Real Decreto 1614/2011, de 14 de noviembre, introduciendo un nuevo apartado que establece la obligación de los participantes en actividades de juego de ámbito estatal de relacionarse con la autoridad de regulación del juego para la modificación o cancelación de los límites de depósito conjunto a través del sistema informático que esta autoridad establezca al efecto.

El fundamento jurídico se encuentra en el artículo 14 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el cual después de afirmar la facultad que ostentan las personas físicas para elegir si se comunican con las administraciones públicas a través de medios electrónicos o no, dispone en su apartado 3) una excepción en los términos siguientes:

“3. Reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.”

Pues bien, en el caso de las personas participantes en actividades de juego de ámbito estatal desarrolladas a través de páginas web, aplicaciones u otros canales electrónicos, informáticos, telemáticos o interactivos concurre la circunstancia de, atendiendo a la naturaleza de la actividad de juego objeto de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego (que es



particularmente la que se realice a través de canales electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos), ser un colectivo constituido por personas físicas que cuentan con acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios, puesto que la propia actividad de juego que desarrollan se realiza mediante la utiliza estos medios y, por lo tanto, cuentan con la capacidad técnica necesaria para la interacción con el SLDCJ.

De este modo, todas las personas físicas que desean acceder a la oferta online de los operadores con título habilitante deben hacerlo a través de dispositivos electrónicos a través de los cuales proceden a la apertura de un registro de usuario al que se asocia una cuenta de juego.

2.2.3 Derogación normativa.

En la medida que el proyecto se limita a modificar el Real Decreto 1614/2011, de 14 de noviembre, y el Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo, no implica ninguna derogación normativa.

2.2.4 Entrada en vigor.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 50/1997, del Gobierno, establece con carácter general que *“Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 2.1 del Código Civil, las disposiciones de entrada en vigor de las leyes o reglamentos, cuya aprobación o propuesta corresponda al Gobierno o a sus miembros, y que impongan nuevas obligaciones a las personas físicas o jurídicas que desempeñen una actividad económica o profesional como consecuencia del ejercicio de ésta, preverán el comienzo de su vigencia el 2 de enero o el 1 de julio siguientes a su aprobación.”*. El párrafo segundo de ese mismo precepto dispone por su parte que *“Lo previsto en este artículo no será de aplicación a los reales decretos-leyes, ni cuando el cumplimiento del plazo de transposición de directivas europeas u otras razones justificadas así lo aconsejen, debiendo quedar este hecho debidamente acreditado en la respectiva Memoria.”*

El presente Real Decreto supone la realización de desarrollos tecnológicos que permitan la adaptación de los sistemas técnicos de la DGOJ y de los operadores para el cumplimiento de sus requerimientos. El plazo proporcionado permitirá el desarrollo adecuado de la plataforma que albergará el sistema de límites conjuntos y a través de las cual se realizará las distintas comunicaciones entre los operadores y el SLDCJ gestionado por la DGOJ. Asimismo, la previsión de un periodo de prueba con carácter previo a la entrada en vigor subraya la necesidad de diferir esta entrada en vigor.

Es por ello por lo que, a fin de proporcionar un plazo de adaptación suficiente, se dispone una entrada en vigor del Real Decreto con carácter general a los 12 meses de su publicación en el BOE.

2.3. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN.

Este real decreto ha contado con la realización de los siguientes trámites:

a) Consulta pública.

Consulta pública previa, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre: celebrada entre el 29/03/2023 y el 13/04/2023.



El día 13 de abril de 2023 finalizó el período de consulta pública destinado a que todas aquellas personas interesadas puedan realizar sus aportaciones sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1614/2011, de 14 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, en lo relativo a licencias, autorizaciones y registros del juego.

Durante este periodo de consulta pública, realizaron aportaciones sobre el proyecto un total de 11 interesados:

1. SERGI LOLO Safer Gambling Lead - Rank International (Ciudadano)
2. Julio- CIUDADANO
3. FEJAR (Federación Española de Jugadores de Azar Rehabilitados)
4. PAF INTERNATIONAL ABP
5. CODERE ONLINE SAU
6. JDIGITAL (Asociación Española de Juego Digital)
7. AEJAD, Asociación Española de Jugadores de Apuestas Deportivas
8. CEJUEGO - Consejo Empresarial del Juego
9. BEATYA ONLINE ENTERTAINMENT PLC
10. GAMESYS SPAIN SAU
11. ENTAIN (ELECTRAWORKS CEUTA SA)

Con fecha 19/04/2023, por lo tanto, extemporáneamente, se recibieron las aportaciones de la entidad Skill On Net.

Una breve síntesis del sentido de las aportaciones recibidas durante la consulta pública se expone a continuación:

Con carácter general puede señalarse que tanto las asociaciones representativas de los intereses de los operadores de juego como la práctica totalidad de estos (con una única excepción) consideran necesario que con carácter previo a la introducción de nuevas medidas regulatorias como las contempladas en el proyecto se haga una valoración del impacto que puedan tener las medidas incorporadas en el recientemente aprobado Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo, por el que se desarrollan entornos más seguros de juego.

Además, con carácter más concreto, han suscitado las siguientes cuestiones:

- 1- El posible impacto y riesgos inherentes que un sistema de límites de depósitos conjuntos pudiera implicar en materia de protección de datos de carácter personal. En este sentido, un operador señaló su temor a que *“Los jugadores pueden percibir que su información personal confidencial, así como los datos de identificación y su historial financiero, están disponibles para terceros. Además, la recopilación y el*



almacenamiento de estos datos personales también podrían poner en riesgo de uso indebido o robo de la información personal de los clientes en riesgo, especialmente si los datos no están debidamente protegidos.”

- 2- La necesidad de evitar un enfoque puramente financiero en el establecimiento de las cuantías limitativas, privilegiando en su lugar un enfoque en cuestiones relacionadas estrictamente con la salud o el riesgo potencial de los jugadores.
- 3- Desde una perspectiva puramente operativa y de desarrollo técnico se destaca la importancia de las condiciones técnicas de implementación de un sistema centralizado de esta naturaleza y las eventuales consecuencias (también desde la perspectiva de las eventuales responsabilidades) por fallos en el funcionamiento del mismo. En este sentido, uno de los operadores destacó *“Las complejidades técnicas que surgen de un sistema que se basa en la conexión con el regulador o con un tercero para obtener una respuesta de la que depende el tratamiento o el estado de los jugadores las observamos ya en el Servicio Web de Verificación de Jugadores para operadores de juego. Se deben considerar los tiempos de respuesta y la dificultad técnica de obtener una respuesta que se aproxime al tiempo real.”*
- 4- El potencial menoscabo en las condiciones de competencia en el mercado en beneficio de los operadores con mayor cuota de mercado. Desde esta perspectiva, algunos operadores han señalado:
 - a. Que como consecuencia de las restricciones publicitarias introducidas por el Real Decreto 958/2020, de comunicaciones comerciales de las actividades de juego, la tendencia será a que los participantes deban elegir *en qué operadores van a depositar su dinero, favoreciendo aquellos que ya tengan un nombre en el mercado, y dificultando el crecimiento de los restantes operadores.*
 - b. En línea con la afirmación anterior, otro operador señaló que *“..., un sistema como el descrito probablemente tendría un efecto nocivo sobre los operadores menos relevantes en el mercado, en cuanto que los jugadores – al contar con una limitación de depósito – probablemente optarían por centrar sus depósitos con operadores que ofrecieran una mayor variedad o tipología de productos.”*
 - c. Igualmente, otro operador aventuró que una medida como la proyectada podría *“Disuadir a los jugadores de retirar sus ganancias en un sitio web y volver a depositar el dinero en otros sitios web podría obstaculizar la competencia libre y leal entre operadores.”*

En una posición divergente con la línea general mostrada tanto por las asociaciones representativas de los operadores de juego como por estos, uno de los operadores consideró positiva la adopción de la medida proyectada, estando *“... convencida de que un sistema de límites conjuntos aumentará la protección del consumidor.”*. Este operador consideró igualmente en su aportación *“...que el proyecto contribuirá a un clima de marketing más equilibrado y moderado en España. Dado que los límites de depósito de los jugadores se compartirán entre todos los operadores de juego con licencia, es probable que las ganancias por cliente disminuyan y, como resultado, es muy probable que los operadores de juegos ajusten sus inversiones en marketing de manera proporcional.”*

Por su parte, la aportación de la Federación Española de Jugadores de Azar Rehabilitados reclama una reducción de los límites diarios, semanales y mensuales de depósito, además de limitar el tope de gasto de las personas jóvenes (menores de 25 años).



La Asociación Española de Jugadores de Apuestas Deportivas propone que el sistema de límites conjuntos de depósito que se adopte se base en la voluntariedad y disponibilidad para el jugador, en la libertad de establecimiento de la cuantía en que consista el límite y en la facilidad para su eventual modificación. Asimismo, anima a la DGOJ a que establezca los criterios para la determinación de lo que constituye un comportamiento de riesgo.

b) Audiencia e información pública.

Audiencia e información pública, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre: el período de información pública se celebró entre el 01/09/2023 y 16/10/2023, habiéndose recibido alegaciones realizadas por las personas, organismos y entidades

1. PAF INTERNATIONAL ABP
2. JDIGITAL (Asociación Española de Juego Digital)
3. ARTXIBET 2022 S.A.
4. GOLDEN PARK GAMES, S.A.U MGA GAMES
5. ONCE (Organización Nacional de Ciegos Españoles)
6. Flutter Entertainment PLC
7. CODERE ONLINE SAU
8. Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado, S.M.E., S.A
9. AEJAD (Asociación Española de Jugadores de Apuestas Deportivas)
10. ASENSI ABOGADOS SLP
11. PREMIER MEGAPLEX PLC
12. DZBT Deportes S.A.
13. GAMESYS SPAIN S.A.U.
14. UNIVERSIDAD DE VALENCIA Unidad de Investigación: Juego y Adicciones Tecnológicas
15. ACONCAGUA JUEGOS S.A.
16. WAGERFAIR S.A

Un resumen de las alegaciones y de su valoración se contiene como Anexo al final de esta MAIN.

c) Informes de los departamentos ministeriales.

Informes del artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno:

1. Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo cuarto.

(se solicitará)

2. Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa a los efectos de lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero.



Realiza una serie de sugerencias de técnica normativa en línea con lo sugerido por otros Ministerios que se incluyen.

Además, señala que deberá completarse en la parte expositiva los aspectos más relevantes de la tramitación, como las consultas efectuadas y los principales informes evacuados, aspecto que se recoge en la parte expositiva.

3. Asimismo, sugiere que se amplíe la información relativa a los desarrollos tecnológicos que difieren la entrada en vigor con respecto a lo dispuesto al artículo 23 de la Ley del Gobierno. Se refuerza la MAIN en dicho aspecto. **Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Industria y Turismo, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero.**

En su informe, el Ministerio de Industria y Turismo ha planteado las siguientes cuestiones:

- a) Cuestiones formales y de técnica normativa

El ministerio propone una serie de correcciones de carácter formal, mejora sintáctica y de técnica normativa de acuerdo con lo previsto en la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa

Todas ellas han sido incorporadas al texto.

- b) Propone introducir una limitación a la modificación de los límites de forma voluntaria por cada participante y una posible introducción de este tipo de procedimiento para estas modificaciones.

No se acepta. Se considera que dotaría al sistema de una excesiva rigidez y limitaría el ámbito de autonomía de los participantes.

En lo relativo al procedimiento de esta modificación, la misma se realizará a través de un sistema gestionado por la Dirección General de Ordenación del Juego.

4. **Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Cultura, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero.**

No realiza observaciones

5. **Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero.**

Sugiere una serie de modificaciones de carácter formal que han sido introducidas en el texto.

6. **Informes de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Interior, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero.**

Sugiere una serie de modificaciones de carácter formal que han sido introducidas en el texto.

7. **Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deporte a los efectos de lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero.**



No realiza observaciones

8. Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Igualdad a los efectos de lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero.

En su informe menciona una única previsión que es la reformulación de un párrafo en la parte expositiva de la norma con el objetivo de introducir un lenguaje inclusivo.

9. Se acepta Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Sanidad a los efectos de lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero.

No realiza observaciones.

10. Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo quinto (aprobación previa).

El Ministerio de Hacienda ha formulado las siguientes cuestiones

a) Cuestiones de carácter económico

El ministerio de Hacienda señala en primer lugar, dos puntualizaciones respecto del desarrollo tecnológico del proyecto. En primer lugar, que el desarrollo de la plataforma a través del cual el jugador podrá realizar las gestiones relativas al nuevo sistema de límites estaría financiado con cargo al Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia. No obstante, no se tiene dotación económica ni tampoco en la propuesta presupuestaria del Ministerio.

En segundo lugar, se señala que no se tienen en consideración los costes de mantenimiento de dicha plataforma.

Contestación: Se realizan las modificaciones oportunas en el apartado descriptivo del impacto económico para aclarar estos puntos.

b) En lo relativo a la fórmula promulgatoria, y de acuerdo con lo previsto en el artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, la autorización previa le corresponde en la actualidad al Ministerio de para la Transformación Digital y de la Función Pública.

Se acepta y se ha modificado en el texto.

c) En el aparto primero del artículo único por el que se modifica el artículo 13, el Ministerio sugiere la referencia a la notificación física dado que únicamente pueden participar en el procedimiento personas jurídicas sobre las que recae la obligación de la comunicación electrónica.

No se acepta. El precepto original ya contiene la previsión de notificación no sólo electrónica y se busca aclarar que puedan ser todo tipo de notificaciones.

d) Sugiere la posibilidad de poner a disposición de los operadores las especificaciones técnicas del servicio con carácter previo a la entrada en vigor de la norma.

Se contempla período de prueba en disposición transitoria para solventar dificultades técnicas.

11. Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero



Señala este Ministerio que es necesario calcular las cargas administrativas de acuerdo con lo señalado en el Método Simplificado de Medición de Cargas Administrativas en la MAIN e, incluir como carga administrativa para los usuarios su gestión con el Servicio de límites.

Se acepta y se introduce en la MAIN el citado cálculo de cargas administrativas.

12. Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero.

a) Sugiere una serie de modificaciones de carácter formal y de técnica normativa que han sido introducidas en el texto.

b) En lo relativo al ámbito competencial, y tras un profundo análisis sobre la distribución de competencias en materia de juego, señala:

- De la MAIN no cabe deducir que las Comunidades Autónomas hayan sido consultadas en la tramitación del proyecto.

Las Comunidades Autónomas serán consultas a través del envío del proyecto normativo al Consejo de Políticas de Juego. El Consejo de Políticas del Juego, en el marco de lo establecido en el artículo 34 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de Regulación del Juego, y en los artículos 147 a 152 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, es el órgano de cooperación, participación y, en su caso, de coordinación en materia de juego de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla.

- Señala que sería conveniente la supresión del título competencial señalada en la Disposición final segunda del proyecto en la medida en que el Real Decreto 1614/2011 no prevé título competencial alguno.

Se acepta

13. Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Juventud e Infancia, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero.

No realiza observaciones.

d) Otros informes.

1. Informe de la Comisión Ministerial de Administración Digital del Ministerio de Derechos sociales, Consumo y Agenda 2030

(Se solicitará)

2. Informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero.

La CNMC expidió su informe de REF: IPN/CNMC/006/24 en fecha 30/04/2024.

En su informe la CNMC considera que a la luz de los argumentos aportados en la MAIN “... desde esta Comisión se considera que el texto normativo, en líneas generales, no presenta restricciones injustificadas a la competencia, en la medida en que se fundamenta sobre una razón imperiosa de interés general (prevención de conductas adictivas) y presenta una correcta adecuación a los principios de buena regulación.”, sin perjuicio de lo cual, y tal y como se expresa en la MAIN, el sistema tenderá a incentivar que el usuario multioperador concentre su actividad en su operador principal, lo que tendrá como consecuencia derivada una mayor concentración del mercado de operadores de juego.



Como observación se formula la siguiente:

- Plazo para hacer efectivas las modificaciones de los límites económicos (36.bis 5): considera que el plazo de 7 días hábiles difiere del previsto para el límite de depósitos por operador (art. 36) ya que este es de 3 días naturales, y considera que por coherencia el tratamiento debiera ser el mismo.

Valoración: se acepta.

3. Informe del Consejo de Consumidores y Usuarios, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero.

El Consejo de Consumidores y Usuarios en su informe de 12/04/2024 informa de que no formula alegaciones.

4. Informe de la Agencia Española de Protección de Datos

Con fecha 28/06/2024, N/REF: 0028/2024, y en virtud de lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales — LOPDGDD—, en relación con el artículo 57.1, letra c), del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales, y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento General de Protección de Datos) — RGPD—, emitió su informe la Agencia Española de Protección de Datos. En su informe, la AEPD considera correctamente identificada la base legitimadora del tratamiento que implica el proyecto de referencia “... la base legitimadora del artículo 6.1.e) RGPD encuentra su fundamento en las previsiones del artículo 8 -bajo el cual se ampara la actividad de juego responsable-, del artículo 21 -que establece las funciones de autoridad de regulación del juego-, del artículo 24 -que ampara las funciones de inspección y control de esta-, y del artículo 15 -que establece previsiones específicas sobre los derechos de los participantes en los juegos a los que dota de materialidad el Sistema de Límites Conjunto de Depósitos-.” (pág. 5). Igualmente, considera que “Del análisis del texto sometido a informe, se extrae con la debida claridad la determinación del órgano responsable del tratamiento.” (pág. 5), que será la Dirección General de Ordenación del Juego.

No obstante, y si bien considera que “... el proyecto que se informa contiene una completa regulación relativa a la “protección de los datos de carácter personal” de las personas afectadas...”, considera que:

“Sin embargo, en el ámbito de la concreta especificación de los datos relativos a la identidad de los participantes, adolece de la necesaria concreción, que debe exigirse tanto en razón del principio de seguridad jurídica, cuanto en garantía de lo dispuesto en el artículo 5 del Reglamento general de protección de datos (“principios relativos al tratamiento”).

De tal suerte, el tratamiento de los datos por parte del responsable deberá ajustarse a los principios relativos al tratamiento de datos regulados en el citado artículo 5 RGPD, y, muy especialmente, al principio de minimización de datos -ex artículo 5.1.c)-, según el cual los datos personales serán “c) adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados («minimización de datos»)”.

Así, coincidiendo en este punto con las observaciones realizadas por el propio Delegado de Protección de Datos del Ministerio consultante -en su informe de 10 de junio de 2024-, se observa que la mención del artículo 36.bis, apartado 3) a “datos relativos a la



identidad de los participantes”, sin más especificación, resulta vaga, imprecisa e incompleta.

A este respecto, por parte del órgano consultante debe incorporarse al artículo 36 bis del proyecto que se informa, el elenco concreto de los “datos relativos a la identidad de los participantes” de los que pretenda hacer uso en el marco de su actividad como responsable, no bastando -a dichos efectos- la mera mención a la interdicción del tratamiento de cualquier dato “que sea irrelevante o innecesario”, tal y como se mantiene en la actual versión del proyecto.

Igualmente, se aconseja la inclusión en el analizado artículo 36 bis, y se propone como sugerencia, un texto normativo del siguiente tenor:

“Todos tratamientos de datos de carácter personal de las personas físicas se realizarán con estricta sujeción a lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de sus datos personales y a la libre circulación de estos datos y en el resto de la normativa sobre protección de datos personales”.

Ambos aspectos – tanto la inserción del párrafo propuesto como la especificación de los datos personales objeto de tratamiento – son tenidos en consideración e incorporados al proyecto.

El informe de la AEPD se pronuncia también sobre la “Evaluación de Impacto relativa a la protección de datos” realizada por el órgano impulsor del proyecto y que acompañó la solicitud de informe a la AEPD, destacando que la misma resulta procedente y señalando que si bien “...el examen pormenorizado de la EIPD que se acompaña al dossier documental que conforma la consulta planteada, excedería de los límites de este informe ...se aprecia su correcta sistemática y metodología, coherencia y solidez, tanto en sus presupuestos, como en sus conclusiones.”.

Por último, y ya en relación con la modificación del a disposición adicional décima del Real Decreto 1614/2011, de 14 de noviembre, mediante la que se introduce un nuevo apartado que establece la obligación de los participantes en actividades de juego de ámbito estatal de relacionarse con la autoridad de regulación del juego para la modificación o cancelación de los límites de depósito conjunto a través del sistema informático que esta autoridad establezca al efecto, la AEPD considera que en el caso de las personas participantes en actividades de juego de ámbito estatal desarrolladas a través de páginas web, aplicaciones u otros canales electrónicos, informáticos, telemáticos o interactivos “concorre la circunstancia de, atendiendo a la naturaleza de la actividad de juego objeto de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego (que es particularmente la que se realice a través de canales electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos), ser un colectivo constituido por personas físicas que cuentan con acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios, puesto que la propia actividad de juego que desarrollan se realiza mediante la utilización de estos medios y, por lo tanto, cuentan con la capacidad técnica necesaria para la interacción con el sistema.” (pág. 13).

e) Informes aportados por los miembros del Consejo Asesor de Juego Responsable.

Se dará traslado del proyecto, para su toma de conocimiento, en virtud de lo dispuesto en el artículo 2.2 de la Orden Comunicada de la Ministra de Hacienda por la que se crea el Consejo Asesor del Juego Responsable, de 25 de octubre de 2018.

f) Informes aportados por los miembros del Consejo de Políticas del Juego



Se dará la oportunidad de que el proyecto sea informado por las CCAA en el seno del Consejo de Políticas del Juego.

g) Notificación a la Comisión Europea en el marco de la Directiva de reglamentaciones técnicas (TRIS).

El proyecto se remitirá igualmente a la Comisión Europea, con vistas a dar cumplimiento a lo dispuesto en la Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, habiéndose establecido un plazo hasta el 17/01/2021 para que la Comisión Europea y los Estados Miembros estudiaran la propuesta.

h) Informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

(Se solicitará)

i) Dictamen del Consejo de Estado.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 22.Tres, de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, se solicitará el dictamen preceptivo del Consejo de Estado.

3.- Adecuación al orden de distribución de competencias.

1. Análisis del título competencial:

La Constitución no menciona la materia “juego” entre las competencias que atribuye expresamente a las Comunidades Autónomas o al Estado en los artículos 148 y 149 de su texto, pero la doctrina del Tribunal Constitucional ha reconocido la competencia plena de las Comunidades Autónomas en materia de juego y apuestas a partir de lo dispuesto en la cláusula del artículo 149.3 CE.

La STC 134/2012, señala que: *“la materia de juego, a pesar de no ser mencionada en los arts. 148.1 y 149.1 CE y en los Estatutos de Autonomía, ha sido atribuida a las Comunidades Autónomas bajo el uniforme título de ‘casinos, juegos y apuestas con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas’, en sus respectivos Estatutos. [En consecuencia], de acuerdo con el art. 149.3 CE, y dado que en el art. 149.1 no se reserva expresamente al Estado dicha materia, cabe afirmar que corresponde a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con su Estatuto de Autonomía, la competencia exclusiva sobre los casinos, juegos y apuestas, excepto las apuestas mutuas deportivo-benéficas (STC 52/1988 FJ 4), y que la misma comprende la de organizar y autorizar la celebración de juegos en el territorio de la Comunidad Autónoma (SSTC 163/1994, FJ 3; 164/1994, FJ 4), precisamente en dicho territorio; pero no, evidentemente, la de cualquier juego en todo el territorio nacional, puesto que los Estatutos de Autonomía limitan al territorio de la Comunidad el ámbito en el que ha de desenvolver sus competencias”.*(FJ. 4).

Por su parte, la STC 171/1998 (FJ.6) dispone que la competencia autonómica asumida estatutariamente bajo el título de «casinos, juegos y apuestas con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas», *“comprende la de organizar y autorizar la celebración de juegos en el territorio de la Comunidad Autónoma»* (SSTC 163/1994, fundamento jurídico 3.; 164/1994, fundamento jurídico 4) *pero no, evidentemente, la de cualquier juego en todo el territorio nacional puesto que el art. 25.1 del Estatuto de Autonomía limita al territorio de la Comunidad el ámbito en el que ha de desenvolver sus competencias. Por otra parte, ni el silencio del art. 149.1 de la C.E. respecto al género juego, ni el hecho de que los Estatutos de Autonomía, entre ellos el de Cataluña, califiquen de exclusiva la competencia autonómica en*



cuanto a juegos y apuestas puede interpretarse como determinante de un total desapoderamiento del Estado en la materia, pues ciertas actividades que, bajo otros enunciados el art. 149.1 de la C.E. atribuye a aquél, se encuentran estrechamente ligadas con el juego en general y no sólo la que le reserva el art. 149.1.14 de la Constitución respecto de la gestión y explotación en todo el territorio nacional del Monopolio de la Lotería Nacional, sin perjuicio de las competencias de algunas Comunidades Autónomas en materia de juego» (SSTC 163/1994, fundamento jurídico 4.; 164/1994, fundamento jurídico 5.; 216/1994, fundamento jurídico 2. y 49/1995, fundamento jurídico 3.)”.

Así pues, el Tribunal Constitucional emplea como criterios de la competencia estatal:

- El del monopolio fiscal y su configuración como fuente de ingresos de la Hacienda Pública de carácter no tributario, que va unido a que el juego tenga como ámbito todo el territorio nacional (SSTC 164/1994, de 26 de mayo, 216/1994, de 14 de julio, y 171/1998, de 23 de julio), haciendo referencia a Loterías del Estado.
- La concurrencia del interés general (que no territorio) supraautonómico, admitido en la STC 216/1994, de 14 de julio.
- La regulación de la actividad de juego, en sus distintas modalidades, que se desarrolle con ámbito estatal.

Por su parte, las Comunidades Autónomas han asumido estatutariamente la competencia sobre “Casinos, juegos y apuestas, con excepción de las Apuestas Mutuas Deportivas Benéficas”.

2. Análisis de las cuestiones competenciales más relevantes.

En materia de casinos, juegos y apuestas se han producido numerosas controversias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la mayoría de ellas ya resueltas por el Tribunal Constitucional, en las sentencias 49/95, 163/94, 164/94, 171/98, 216/94, 204/2002, 134/12, entre otras.

No obstante, la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, el Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de comunicaciones comerciales de las actividades de juego y 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, no han suscitado controversias competenciales en sede constitucional.

El proyecto tiene por objeto el reforzamiento de una medida de juego responsable, como es el sistema de límites a los depósitos de los participantes, así como la actualización de ciertos aspectos relacionados con las garantías, siendo plenamente respetuoso con el orden de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en esta materia.

En este sentido, el proyecto ha sido objeto de informe por la Dirección General de Régimen Jurídico Autonómico y Local del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática (19/03/2024) en el que se señala expresamente que “...el ámbito estatal del proyecto y del establecimiento por el proyecto de los límites a los depósitos que pueden realizar los participantes en los operadores de juego online dentro de este ámbito supraautonómico, impide que el proyecto incida en las competencias autonómicas en materia de juego, por lo que se estima que el Estado tiene competencia para dictar el proyecto examinado.”



En lo relativo a la adecuación del proyecto a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de unidad de mercado (LGUM), el referido informe no formula observaciones al respecto.

4.- Análisis de impactos.

4.1. Impacto económico y sobre la competencia.

A la hora de abordar un análisis sobre el impacto económico del proyecto, es necesario distinguir su potencial influencia desde la perspectiva de la demanda y de la estructura de la oferta.

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

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

A pesar de estas consideraciones y del hipotético impacto económico en la demanda de actividad de juego del nuevo modelo resulta imposible determinar *a priori* el impacto real último debido a las propias características del modelo, puesto que, en último término, son los participantes en las actividades de juego los que disponen de los umbrales de límites conjuntos que desean establecer (o incluso su retirada).

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

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

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



español o bien, unirse a otros en operaciones de fusión entre los operadores habilitados.

En este contexto de análisis de los posibles efectos sobre la competencia es importante tener en cuenta que la medida es voluntaria y destinada a aquellos jugadores que desean aumentar su control sobre los depósitos que realizan en cualquier plataforma de juego, que el sistema se aplica a todos los operadores autorizados y que para su funcionamiento el operador no necesita conocer la identidad de los jugadores que se han establecido límites, ni tampoco el importe de límite que se ha establecido cada uno, dado que el sistema se gestionará de forma centralizada por la DGOJ.

Por último, en lo relativo al test PYME, en determinados casos algunos operadores de juego pueden ser considerados como PYMES. En estos casos, no puede apreciarse, *a priori*, dificultades diferentes en la implantación de la medida prevista en el proyecto respecto de las grandes empresas, puesto que muchas de estas entidades utilizan proveedores tecnológicos terceros que prestan una parte importante de los servicios técnicos necesarios para su implementación. Igualmente, en otro número de casos, aunque estas entidades puedan tener una consideración de PYME, se encuentran integradas en grupos empresariales capaces de prestar un respaldo técnico suficiente. Igualmente, todas las entidades que participan en calidad de operadores de juego en el mercado español han debido superar, en el proceso de concesión de licencia, los elevados niveles de exigencia en los estándares relativos a la acreditación de una solvencia técnica, económica y financiera suficientes para dar respuesta a los requisitos regulatorios exigibles. En definitiva, a la luz de estas consideraciones se estima que las medidas adoptadas no tendrían un impacto diferencial apreciable respecto de las grandes empresas.

4.2. Impacto presupuestario.

La gestión del sistema de límites requerirá el desarrollo, por la DGOJ, de un portal web que permitirá al jugador definir el límite máximo de depósitos que puede realizar en cualquiera de las plataformas de juego autorizadas en un determinado período de tiempo - diario o semanal-. El jugador podrá realizar la gestión y la consulta de los citados límites de depósito a nivel global a través del portal web, mientras que serán los operadores los que validen o no, a través del sistema de límites conjuntos, la actividad del jugador en base a la superación o no de dichos límites.

El sistema debe tener en cuenta la actividad del jugador en todas las plataformas de juego en las que el jugador esté registrado.

a) Costes de desarrollo

El desarrollo tecnológico requerido está siendo objeto de un “Contrato de suministro de la licencia de uso en la nube y la implantación del sistema de límites conjuntos de depósito de la Dirección General de Ordenación del Juego”, cuyo objeto es el suministro, instalación y configuración inicial de licencias de uso administrativo de infraestructura y almacenamiento en la nube (pública o privada) para cubrir las necesidades del citado centro directo en cuanto al establecimiento del sistema de límites, durante un período de 12 meses. El coste estimado del contrato, para el período de 12 meses, es de **372.680,00 € con IVA**.

El coste de desarrollo de los servicios de límites de depósito conjuntos en la nube supone un importe de licitación de 163.826,42 € (Iva incluido).



La financiación del mismo se realizará con cargo a la tasa por la gestión administrativa del juego prevista en el artículo 49 Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego (imputación a la aplicación 29.10 496M 621.). No se prevé la existencia de costes directos de personal.

b) Costes anuales de mantenimiento del servicio

El coste estimado de mantenimiento del servicio comprenderá el coste del suministro de la solución en la nube, por valor de 372.680,00€ (IVA incluido) al año más el coste de mantenimiento del servicio, que se estima en 81.913,71 € (IVA incluido) para un equipo constituido por 3 perfiles, un jefe de proyecto, un arquitecto DevOps/microservicios, y un analista programador, todos con dedicación parcial.

La DGOJ asumirá dicho gasto a través de los ingresos derivados de la tasa de juego.

4.3. Impacto en materia de protección de datos.

El tratamiento de datos derivado de la implantación del sistema de límites de depósito conjuntos por jugador encuentra el fundamento de su legitimación en varias normas.

Con carácter general, en el artículo 6.1.e) del RGPD que dispone que el tratamiento será lícito cuando *“es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento”*.

A este respecto, no cabe duda de que detrás de la finalidad perseguida por el tratamiento de datos efectuado en el SLCD concurre un interés público, consistente en proporcionar a los participantes en las actividades de juego herramientas que posibiliten un mejor control de su nivel de gasto y, por lo tanto, garantizar su adecuada protección en el contexto de la política general de protección al consumidor y a los participantes en actividades de juego (juego responsable), coadyuvando de esta forma a la prevención de aparición de conductas adictivas (de acuerdo con la Exposición de Motivos de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, *“la tutela y protección social de los menores y de los participantes en los juegos”* constituye un “objetivo ineludible”).

La base legitimante constituida por el artículo 6.1.e) del RGPD encuentra su fundamento, además, en las previsiones del artículo 8 (bajo el cual se ampara la actividad de juego responsable), 21 (funciones de la DGOJ), 24 (que ampara las funciones de inspección y control de la DGOJ) y 15 (con previsiones específicas sobre los derechos de los participantes en los juegos a los que el SLCD viene a dotar de materialidad).

Así, el artículo 8 - La protección de los consumidores y políticas de juego responsable - dispone en su apartado 1) lo siguiente:

“1. 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 preventivas, de sensibilización, intervención y de control, así como de reparación de los efectos negativos producidos.



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.”*

Por otro lado, los párrafos 9 y 16 del artículo 21 – Funciones - de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, y en el artículo 24 – Inspección y control- (especialmente los apartados 1 y 3) de la misma ley, en “*el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento*”, disponen: “*Son funciones de la Comisión Nacional del Juego, las siguientes:*

...

9. Asegurar que los intereses de los participantes y de los grupos vulnerables sean protegidos, así como el cumplimiento de las leyes, reglamentaciones y principios que los regulan, para defender el orden público y evitar el juego no autorizado.

...

16. Proteger a los grupos de jugadores en riesgo evaluando la eficacia de las medidas sobre juego responsable o más seguro dirigidas a estos colectivos que, en cumplimiento de las obligaciones regulatorias que sean de aplicación, deban desarrollar los operadores de juego.”

Y los citados apartados del artículo 24 – Inspección y control- disponen lo siguiente:

Artículo 24. Inspección y Control.

1. Al objeto de garantizar lo dispuesto en esta Ley y en las disposiciones que la complementen, corresponderá a la Comisión Nacional del Juego la auditoría, vigilancia, inspección y control de todos los aspectos y estándares administrativos, económicos, procedimentales, técnicos, informáticos, telemáticos y de documentación, relativos al desarrollo de las actividades previstas en esta Ley.

....



2.

3. *La Comisión Nacional del Juego podrá efectuar un control sobre la cuenta de usuario del participante en las actividades de juego objeto de esta Ley, así como de los operadores o proveedores de servicios de juego. La Comisión Nacional del Juego tendrá acceso a los datos de carácter personal recogidos en la cuenta de usuario de los participantes, respetando en todo momento lo dispuesto por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos y su normativa de desarrollo.*

Las Administraciones Públicas darán acceso a la Comisión Nacional del Juego a sus bases de datos con la finalidad de comprobar la identidad del participante y, especialmente, su condición de mayor de edad.”

Por último, los párrafos f) y j) del artículo 15 – Derechos y obligaciones de los participantes en los juegos –establecen que los participantes en los juegos tienen los siguientes derechos:

“...

f) A conocer en cualquier momento el importe que ha jugado o apostado, así como en el caso de disponer de una cuenta de usuario abierta en el operador de juego, a conocer el saldo de la misma.

...

i) A recibir información sobre la práctica responsable del juego.”

En este sentido, y tal y como se ha expuesto en el apartado relativo a la motivación de la norma, el SLDC es una herramienta que facilita el control de los depósitos que realizan los participantes en la actividad de juego (por lo tanto, una herramienta que capacita a la persona jugadora a realizar una mejor gestión de su gasto en la interacción con los operadores), y representa una medida que se incardina en el contexto de la política pública de juego seguro o responsable, con la finalidad última de proteger los derechos de estos participantes, coadyuvando igualmente a la prevención de las apariciones de conductas adictivas. Desde esta perspectiva tuitiva, la adopción de esta medida contribuye a materializar no sólo las previsiones del artículo 8, 21 o 24 LRJ, sino también a dotar de contenido derechos como los previstos en las letras f) y j) del artículo 15 LRJ, desde el momento en que la herramienta que el SLDC permite una mejor gestión de las cantidades que los participantes en el juego estén dispuestos a emplear en esta actividad, así como incrementa el nivel de información del que disponen para una efectiva práctica responsable del juego.

Con fecha, 10/06/2024, y a la luz tanto del texto del proyecto de real decreto como de la Evaluación de Impacto realizado por la unidad proponente, expidió informe el Delegado de Protección de Datos del Departamento en el que formuló las siguientes observaciones, todas las cuales han sido aceptadas:

- Se observa una discrepancia entre la base legitimadora del tratamiento – art. 6.1.e) del RGPD – cumplimiento de una misión pública – y el preámbulo del proyecto en el que se contiene una referencia a que la base legitimadora es el cumplimiento de una obligación legal (art. 6.1.c RGPD);
- Se recomienda la identificación concreta de los datos;



- Se sugiere que el texto especifique que los datos se limitarán a los necesarios para el cumplimiento de las finalidades descritas (principio de minimización).

4.4. Por último, el proyecto ha sido objeto del informe de la AEPD - N/REF: 0028/2024 - cuyos rasgos principales han sido reproducidos en el apartado relativo a la tramitación. Cargas administrativas.

Se consideran cargas administrativas aquellas actividades de naturaleza administrativa que deben llevar a cabo las empresas y ciudadanos para cumplir con las obligaciones derivadas de la normativa. En el caso de las empresas, las cargas administrativas son los costes que aquéllas deben soportar para cumplir las obligaciones de facilitar, conservar o generar información sobre sus actividades o su producción, para su puesta a disposición y aprobación, en su caso, por parte de autoridades públicas o terceros.

a) Cargas administrativas estimadas para los jugadores.

El sistema de límites conjuntos se crea como una herramienta de protección al jugador de carácter reversible, especialmente diseñada para los jugadores más intensivos que juegan en varios operadores. Dado su carácter, en último término voluntario, se entiende que no hay cargas administrativas para su inclusión en el sistema, ya que esta se realiza por parte de la Dirección General

No obstante, dado que inicialmente se establece un límite de depósitos para todos los jugadores, aquellos jugadores multioperador que hayan ampliado o eliminado sus límites en algún operador tendrán que ampliar o eliminar su límite conjunto por defecto si desean mantener su operatividad de juego.

Población:

Tomando como referencia los datos disponibles en la Dirección General de Ordenación del Juego, a 31 de diciembre de 2022, 90.400 jugadores de los 468.161 jugadores multioperador habían ampliado alguno de sus límites, presentando todos o algunos sus límites por encima de los establecidos en el reglamento.

| Tipo de límites configurados a 31/12/2022 | Jugadores monoperador | Jugadores multioperador | Total jugadores |
|---|-----------------------|-------------------------|-----------------|
| 1. Preestablecidos | 74,83% | 56,12% | 68,92% |
| 2. Por debajo | 16,52% | 24,57% | 19,07% |
| 3. Por encima | 8,04% | 13,34% | 9,71% |
| 4. Por encima y debajo | 0,61% | 5,97% | 2,30% |
| Total general | 100,00% | 100,00% | 100,00% |

| Tipo de límites configurados a 31/12/2022 | Jugadores monoperador | Jugadores multioperador | Total jugadores |
|---|-----------------------|-------------------------|-----------------|
|---|-----------------------|-------------------------|-----------------|



| | | | |
|------------------------|----------------|----------------|----------------|
| 1. Preestablecidos | 74,83% | 56,12% | 68,92% |
| 2. Por debajo | 16,52% | 24,57% | 19,07% |
| 3. Por encima | 8,04% | 13,34% | 9,71% |
| 4. Por encima y debajo | 0,61% | 5,97% | 2,30% |
| Total general | 100,00% | 100,00% | 100,00% |

Coste unitario:

Según lo relativo al método simplificado de medición de cargas administrativas, la presentación de una solicitud electrónica tiene un coste unitario de 5 €. Hay que subrayar que dicha gestión se realizará de forma voluntaria por el jugador a través de una plataforma web y, por tanto, tendrán carácter únicamente electrónico.

Frecuencia:

Dado que no es posible conocer *a priori* el número de modificaciones de límites que realizarán los jugadores, si tomásemos como referencia la realización de una única modificación inicial – para ajustar los límites a la realidad del nuevo sistema y adecuarlo por tanto, a la experiencia y práctica del propio jugador - el coste total para aquellos usuarios multioperador que hubieran aumentado sus límites más allá de lo preestablecido sería de 452.000 €.

b) Cargas administrativas estimadas para los operadores.

La implantación del sistema de límites conjuntos de depósito requiere del desarrollo por parte de la DGOJ de un servicio web (API) que se pondrá a disposición de los operadores de juego, con el fin de que estos puedan solicitar autorización para realizar un depósito y obtener la respuesta por parte de la DGOJ y, en su caso, comunicar a la DGOJ la anulación de un depósito previamente autorizado. La DGOJ pondrá a disposición de los operadores de juego las especificaciones técnicas para el desarrollo necesario para la utilización de este servicio.

En la estimación del impacto para los operadores hay que señalar que los operadores de juego ya disponen de servicios en producción similares al necesario para la consulta del sistema de límites conjuntos de depósito por lo que disponen de perfiles técnicos familiarizados con estas tecnologías. En concreto, los operadores están integrados con los servicios web de verificación de identidad de jugador y de consulta al registro general de interdicciones de acceso al juego.

Debido a la naturaleza del sistema, a su criticidad para la continuidad del servicio y a la necesidad de que soporte tasas de tráfico altas, las consultas al servicio se han diseñado respondiendo a criterios de eficiencia y sencillez, limitando los datos a intercambiar al máximo. Los datos necesarios para lanzar la solicitud al sistema son datos conocidos por el operador: documento identificador del jugador, fecha de nacimiento e importe del depósito solicitado. El operador deberá desarrollar la lógica de proceso según la respuesta obtenida (autorizado, autorizado parcialmente para una cantidad, denegado, solicitud en espera o usuario no verificado, ...). Y, por último, el operador deberá desarrollar la comunicación a la DGOJ de la anulación de un depósito previamente autorizado, de acuerdo con las especificaciones técnicas que se aprueben.



Coste:

Atendiendo a dichas especificaciones, se considera un esfuerzo necesario por parte del operador para el desarrollo de la integración con el sistema, de 3 perfiles durante 5 jornadas con diferentes dedicaciones:

| Cat. Profesional | Nº personas | Dedicación | Nº horas | Coste/hora | Coste sin IVA | Coste con IVA |
|----------------------|-------------|------------|----------|------------|-------------------|-------------------|
| Jefe de proyecto | 1 | 40% | 16 | 57,51 € | 920,16 € | 1.113,39 € |
| Analista funcional | 1 | 100% | 40 | 52,51 € | 2.100,40 € | 2.541,48 € |
| Analista programador | 1 | 100% | 40 | 36,09 € | 1.443,60 € | 1.746,76 € |
| TOTAL | | | | | 4.464,16 € | 5.401,63 € |

Atendiendo al Método Simplificado de Cargas administrativas, y en la medida en que este nuevo sistema se considera encaja en la categoría de XXXXXXXX, tendría un coste unitario de XXXXXXXX

Población:

En la actualidad existen 58 operadores activos con registro de usuario (se han excluido operadores B2B y operadores de concursos sin cuenta de juego).

Por otro lado, si tenemos en cuenta que algunos operadores comparten proveedor de plataforma de juego, pueden aplicarse economías de escala. De los 58 operadores, existen 38 soluciones de plataformas de juego.

Frecuencia:

Esta adaptación al nuevo sistema se realizará una únicamente vez, en el momento inicial de la entrada en vigor del sistema, dado que, con posterioridad, las comunicaciones y consultas que se harán a la plataforma gestionada por la Dirección General de Ordenación del Juego se realizarán de forma automatizada.

Por lo que el coste total de desarrollo estimado se estima en $38 \times 5.401,63 \text{ €} = 205.262,08 \text{ €}$.

4.5. Impacto por razón de género.

De conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, este proyecto tiene una incidencia nula en este ámbito, en el que no se aprecia la existencia de desigualdades de género ni, en consecuencia, la necesidad de adoptar medidas en este sentido.

Así, de acuerdo con los datos que se desprenden del **Análisis del perfil del jugador online correspondiente a 2022**¹⁸, el número de jugadores activos por sexo se distribuye en 1.327.906 hombres (83,3%) y 267.187 mujeres (16,7%). Si comparamos estos datos con respecto a la

¹⁸ <http://www.ordenacionjuego.es/es/informe-jugador-online>



información de 2016 - 235.158 mujeres (18,4%) y 1.041.555 hombres (81,6%), vemos que, en términos porcentuales, se observa una disminución del número de mujeres jugadoras en los últimos años (pasando del 18,4% del total de personas jugadoras en 2016 al 16,7% en 2022), con un gasto medio de 626 euros para los hombres y de 320 euros para las mujeres (353 euros para hombres en 2016 y 133 euros para mujeres).

Siendo estas las cifras globales de jugadores y jugadoras activos en el juego online, conviene analizar esta información desde la perspectiva de los distintos segmentos de juego regulado¹⁹. Así, esta distribución en 2022 es la siguiente:

- ✓ Apuestas 1.096.447 usuarios activos (85,87 %) y 180.390 usuarias activas (con una cuota del 14,13 % del total de personas jugadoras, siendo el porcentaje de 2016 del 16,43% del total de personas jugadoras activas).
 - ✓ Bingo: 46.546 usuarios activos (53,13 %) y 41.056 usuarias activas, esto es, un total del 46,87 % de personas usuarias de esta modalidad de juego online. (en 2016 el porcentaje de mujeres jugadores fue del 37,49 %).
 - ✓ Juegos de casino: 595.692 hombres (83,02 %) y 121.875 mujeres jugadoras, es decir, un 16,98 % del total de personas jugadoras activas. En 2016, el porcentaje de mujeres jugadoras en juegos de casino fue del 17,75%).
 - ✓ Póquer: 288.913 usuarios activos (88,99 %) y 35.752 usuarias activas, con un porcentaje del 11,01 % del total de personas jugadoras en este segmento del juego (con un porcentaje del 15,31 % en 2016).
- Previsión de resultados.

De conformidad con los datos recogidos en el apartado anterior, puede colegirse que **las mujeres participan sustancialmente menos en actividades de juego** que los hombres, salvo en determinados segmentos de actividad, en donde la participación resulta más equilibrada entre sexos (como es el caso del bingo).

Pues bien, en la medida en que en este real decreto no existen disposiciones que puedan tender a propiciar o potenciar tratamientos de desigualdad, discriminación o desprotección en relación con la situación de las mujeres y los hombres o brechas en la igualdad de trato, se considera que el real decreto no impactará negativamente sobre las condiciones económicas y sociales relacionadas con la actividad de juego de ámbito estatal, desde la perspectiva de género.

- Valoración del impacto de género.

Por tanto, **la afectación** a la situación subyacente que se deriva de la aprobación del real decreto **será nula**, en la medida en que no existe ningún impacto negativo ni positivo sobre las condiciones económicas o sociales desde la perspectiva de género.

4.6. Impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

El proyecto no tiene impacto significativo en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

¹⁹ Como muchos usuarios son jugadores activos de varios segmentos de juego, se señala explícitamente que las cifras que se darán a continuación no coinciden con las cifras globales de jugadores activos recogidas más arriba.



4.7. Impacto en la infancia y la adolescencia.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 22 quinquies a la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Código Enjuiciamiento Civil, este real decreto no tendrá un impacto apreciable ni en la infancia ni en la adolescencia.

4.8. Impacto en la familia.

De conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, este real decreto se estima que tendrá un impacto positivo en la familia.

La introducción de un sistema de límites de depósito que tenga en cuenta la totalidad de operadores en los que una persona esté registrada supone un refuerzo de las medidas de protección en el ámbito del juego seguro. En la medida que esta nueva herramienta posibilita a los participantes en actividades de juego una mejor gestión de sus depósitos, permitiéndoles un mayor control directo del gasto en esta actividad, y teniendo en cuenta los potenciales efectos perjudiciales de la actividad de juego, se estima que el proyecto de real decreto tendrá un impacto positivo en el entorno familiar de los participantes en actividades de juego.

4.9. Impacto por razón de cambio climático.

El impacto por razón de cambio climático es nulo.

4.10. Otros impactos

Este proyecto no genera ningún otro impacto específico.

5.- Evaluación ex post.

Se prevé una evaluación ex post del funcionamiento del nuevo sistema de límites de depósito conjunto por jugador. Para esta evaluación se utilizarán los datos del Sistema de Control Interno de los operadores (análisis de las distintas variables de gasto por jugador).

Esta evaluación se realizará una vez hayan transcurrido dos años desde la entrada en vigor de la medida.



ANEXO I

ALEGACIONES DE LOS INTERESADOS EN EL TRÁMITE DE INFORMACIÓN PÚBLICA

JDIGITAL

Consideración preliminar:

Considera la interesada que “...es preciso esperar a que todas las medidas del citado Real Decreto 176/2023 entre en vigor y se pueda evaluar, de forma más fehaciente, el efecto que han tenido en el mercado del juego online.”

VALORACIÓN: el presente proyecto resulta plenamente compatible y coherente con las medidas en materia de juego seguro, sin que su puesta en práctica esté en una relación de dependencia con las medidas ya adoptadas.

Carácter innecesario de la medida:

Considera que a efectos de motivar adecuadamente la pertinencia de la medida “...la cuestión no es que un alto porcentaje de las pérdidas se concentren en un bajo porcentaje de los jugadores, sino qué efecto diferencial se pretende conseguir adicionando esta nueva medida a las existentes.” Y, en línea con lo anterior concluye “...que el hecho de que un % alto de las pérdidas - no de los depósitos - sea atribuible a un % pequeño de los jugadores está desconectado del objeto o el efecto de esta medida, puesto que estos jugadores seguirán previsiblemente manteniendo su comportamiento actual sin verse interpelados por el sistema de límites conjuntos.”

VALORACIÓN: no se comparte. Sin perjuicio de cuáles puedan ser los usuarios o colectivos de usuarios que puedan resultar más beneficiados por esta medida, tal y como se especifica en la MAIN el público destinatario de la misma es el universo total de los jugadores online, que se ven dotados de una herramienta adicional a las ya existentes que les permite un mejor autocontrol de los depósitos que realizan en los operadores de juego.

Carácter desproporcionado de la medida:

La falta de proporcionalidad de la medida adoptada se fundamenta:

- En la naturaleza opt-out del sistema: es decir, en que todos los participantes registrados formen parte del sistema desde su inicio, y que sólo mediante una decisión propia se den de baja del mismo;
- En el diferimiento de cuestiones fundamentales relativas al funcionamiento del sistema: considera que la disponibilidad para el usuario de la modificación del umbral en todo momento “... no debería dejarse al desarrollo de las especificaciones técnicas.”
- En la coincidencia entre las cantidades de los límites conjuntos por defecto y los límites actuales por operador

VALORACIÓN: no se comparte. La MAIN justifica suficientemente la opción por un sistema de límites conjuntos con establecimiento ex lege y ab initio de unos umbrales mínimos disponibles para los jugadores.

Efectos negativos sobre las políticas de juego responsable (RDCC y RD entornos de juego más seguros):

Considera la entidad alegante que, en la medida que los operadores desconocerán cuál sea el umbral de límite conjunto establecido por los participantes (“variable incierta y no anticipable



en el comportamiento de los usuarios”), ello supondrá que “el primer objetivo de los operadores será que el dinero dentro de ese límite...se deposite cuanto antes en su plataforma...”, lo que dará como resultado “...un incentivo a la actividad promocional no solo en relación con los jugadores intensivos...sino con el resto de los jugadores...”.

Señala, asimismo, el análisis de competencia efectuado en la MAIN en la que se adelantan posibles efectos competitivos - por ejemplo, que los operadores recurran a políticas de incremento de ingresos medios en el segmento de jugadores no limitados, como un riesgo contrario al interés público que el proyecto promueve.

VALORACIÓN: no se comparte. Sin perjuicio de la naturaleza meramente especulativa de la alegación, ha de considerarse la existencia de diversos elementos que permiten relativizar los escenarios planteados. Así, por un lado, la existencia de una regulación del marco publicitario y promocional - Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de comunicaciones comerciales de las actividades de juego - y del juego seguro - Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo, por el que se desarrollan entornos de juego más seguro - que disciplinan estos ámbitos de actividad, y por otro, la existencia de una obligación de responsabilidad social corporativa en el desarrollo de sus políticas de juego responsable o seguro a que están obligados los operadores ex art. 8 LRJ.

Sobre el régimen de responsabilidad por fallos del sistema:

Considera la interesada que debe incluirse un nuevo artículo - o apartado - que clarifique el régimen de responsabilidad en caso de fallo del sistema.

VALORACIÓN: no se acepta. El régimen de responsabilidad por el funcionamiento de los servicios públicos será el previsto en las leyes administrativas vigentes.

Sobre el régimen de protección de datos:

La interesada exige “la presentación de un informe técnico de la Agencia Española de Protección de Datos al respecto.”

VALORACIÓN: la MAIN sometida a trámite de información pública ya prevé el informe de la AEPD.

Sobre las posibles distorsiones en el ámbito de la competencia:

Considera necesario que se solicite un informe detallado de la CNMC y ello en atención a la asimetría del impacto de la medida en la estructura del mercado, que redundará en beneficio de los operadores grandes.

Y ello, porque la obligación de límites conjuntos “es mucho más sencilla de gestionar por parte de los operadores grandes”, tanto en atención a razones de demanda (puesto que son operadores en los que se concentra más actividad y los límites conjuntos generan un incentivo a que el jugador concentre su actividad en ellos) como razones de oferta (ya que los operadores grandes “...pueden acomodar esas potenciales pérdidas de ingresos e incorporar ese elemento a su función de riesgo empresarial con mayor comodidad”).

VALORACIÓN: la MAIN sometida a trámite de información pública ya prevé el informe de la CNMC.

Sobre la voluntariedad y los mecanismos de flexibilización:

Considera que la voluntariedad del sistema debiera extenderse también al establecimiento de los límites para todos los jugadores. Para ello, proponen modificar el apartado 1) del artículo 36.bis) con la introducción de un inciso que aclare este carácter potestativo:



1. *La autoridad encargada de la regulación del juego establecerá límites económicos para el conjunto de depósitos que cada participante pueda realizar en la totalidad de las cuentas de juego asociadas a los registros de usuario que mantenga con cualquiera de los operadores de juego con licencias de ámbito estatal. Estos límites serán los recogidos en el Anexo III. **El establecimiento de tales límites será, en todo caso, voluntario para cada participante***

Considera necesario que se informe a los participantes de la posibilidad de modificar los límites preestablecidos.

VALORACIÓN: No se acepta. Se remite a la MAIN para la justificación del modelo.

Insuficiencia de la base jurídica:

Considera que la LRJ no ampara la regulación en norma de rango reglamentario de lo que supone “...un cambio de paradigma en la protección del usuario y por tanto debería venir contemplado por Ley.”.

VALORACIÓN: No se acepta. Se remite al apartado “Análisis jurídico” de la MAIN.

Sobre el período transitorio – introducción de un período de pruebas:

Solicita la introducción de un período de prueba (de 6 a 9 meses) una vez la norma haya entrado en vigor en su conjunto. Este período serviría para verificar la eficacia de los sistemas, la resolución de dudas y fallos que se descubrieran, así como para implementar acciones de información y concienciación de los jugadores.

VALORACIÓN: Se acepta y se introduce un período de prueba.

Planteamiento de una serie de dudas de naturaleza técnica:

Por último, el documento de alegaciones señala una serie de dudas relacionadas con la concreta operativa que se desarrollaría una vez entrase en funcionamiento el sistema.

Se acepta y se introduce un período de prueba.



PAF

Sobre el sistema:

De acuerdo con la experiencia de la interesada, los jugadores con conductas de juego problemático no se limitan voluntariamente, por lo que sugiere que los jugadores puedan cambiar los límites del sistema, pero no eliminarlos.

Destaca que los depósitos netos reflejarían una imagen más clara de las pérdidas actuales de los jugadores que los depósitos brutos.

VALORACIÓN: Sin perjuicio de cuáles puedan ser los usuarios o colectivos de usuarios que puedan resultar más beneficiados por esta medida, tal y como se especifica en la MAIN el público destinatario de la misma es el universo total de los jugadores online, que se ven dotados de una herramienta adicional a las ya existentes que les permite un mejor autocontrol de los depósitos que realizan en los operadores de juego.

Sobre el acceso al sistema:

Se solicita más información sobre cómo los jugadores accederán al sistema y cómo realizarán los cambios en sus límites personales.

No recomienda un proceso que requiera certificado electrónico o ClavePIN.

VALORACIÓN: tal y como se señala en la MAIN el sistema responde a un modelo centralizado, provisto por la DGOJ en calidad de responsable de su gestión.



ARTXIBET 2022 S.A.

1ª Sobre los riesgos derivados del tratamiento de datos de carácter personal:

Se considera el tratamiento de datos de carácter personal desproporcionado derivado del sistema de límites conjuntos: desproporcionado, no justificado por el interés público.

Estima, en cualquier caso, que de existir una herramienta como la propuesta debiera ser de solicitud voluntaria (como el RGIAJ).

VALORACIÓN: la MAIN sometida al trámite de información pública prevé la solicitud del informe de la AEPD.

2ª Sobre la complejidad de desarrollo a nivel técnico:

Destaca la elevada inversión para operadores y administración que supondrá el desarrollo del sistema, así como la preocupación por los posibles fallos de funcionamiento. Considera que esto podría dar como resultado un incremento del juego ilegal.

VALORACIÓN: no se comparte. Se remite a la MAIN para la justificación del modelo propuesto.

3ª Sobre las cargas y costes totalmente desproporcionados:

Considera que el impacto presupuestario y los costes anuales son desorbitados teniendo en cuenta las medidas ya existentes. Considera que existen otras medidas menos gravosas (sin especificarlas) y señala que no deben aumentarse las cargas administrativas.

VALORACIÓN: no se comparte. Se remite a la MAIN para la justificación del modelo propuesto.



GOLDEN PARK Y MGA GAMES

1ª Sobre el contexto político de la información pública:

Considera irregular e ilógico que se proponga el RD con un Gobierno en funciones.

VALORACIÓN: la situación de Gobierno en funciones no impide la realización de trámites de impulso como la información pública de un proyecto reglamentario.

2ª Sobre el artículo 8 LRJ como base legal:

Considera que el art. 8 - La protección de los consumidores y políticas de juego responsable - no es base legal válida para la adopción de las medidas propuestas al no ser una medida de responsabilidad social corporativa ni de protección al consumidor del operador.

VALORACIÓN: No se acepta. Se remite al apartado "Análisis jurídico" de la MAIN.

3ª Incoherencia de la medida frente a otras medidas establecidas:

Considera que habría resultado prudente aguardar a la plena entrada en vigor del RD 176/2023.

VALORACIÓN: el presente proyecto resulta plenamente compatible y coherente con las medidas en materia de juego seguro, sin que su puesta en práctica esté en una relación de dependencia con las medidas ya adoptadas.

4ª Efectos sobre la gestión del negocio:

Considera que la medida complica una gestión empresarial racional del riesgo del negocio y el cálculo de determinadas variables fundamentales (ingresos por usuario; coste destinado a la captación y retención de clientes).

5ª Efectos sobre la estructura de mercado y la competencia:

Considera que la medida no es neutra e impactará de manera distinta en función del tamaño de los operadores, beneficiando a los operadores más grandes y a aquellos que ya tengan un nombre en el mercado, con la consiguiente concentración del mercado.

VALORACIÓN: se remite a las consideraciones de la MAIN en el apartado "Impacto económico y sobre la competencia". Se prevé la solicitud de informe de la CNMC.

6ª Efectos sobre el juego responsable:

Considera que la introducción del sistema de límites intensificará la dinámica actual en cuanto a prácticas promocionales y de marketing.

VALORACIÓN: no se comparte. Sin perjuicio de la naturaleza meramente especulativa de la alegación, ha de considerarse la existencia de diversos elementos que permiten relativizar los escenarios planteados. Así, por un lado, la existencia de una regulación del marco publicitario y promocional - Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de comunicaciones comerciales de las actividades de juego - y del juego seguro - Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo, por el que se desarrollan entornos de juego más seguro - que disciplinan estos ámbitos de actividad, y por otro, la existencia de una obligación de responsabilidad social corporativa en el desarrollo de sus políticas de juego responsable o seguro a que están obligados los operadores ex art. 8 LRJ.

7ª Dudas sobre la utilidad de la medida desde el punto de vista del jugador objetivo que se ve afectado:



Consideran que si el público objetivo de la medida es proteger particularmente al % de jugadores que soporta un gran % de pérdidas, esto no se logrará, puesto que estos jugadores es probable que no modifiquen su comportamiento, ya que si quisieran, ya podrían hacer uso del sistema de límites actual.

VALORACIÓN: no se comparte. Sin perjuicio de cuáles puedan ser los usuarios o colectivos de usuarios que puedan resultar más beneficiados por esta medida, tal y como se especifica en la MAIN el público destinatario de la misma es el universo total de los jugadores online, que se ven dotados de una herramienta adicional a las ya existentes que les permite un mejor autocontrol de los depósitos que realizan en los operadores de juego.

8ª Necesidad de garantizar el carácter voluntario y disponible del sistema por parte del usuario:

Considera que el sistema debiera ser voluntario desde el inicio, apuntándose a él sólo aquel usuario que lo desee.

VALORACIÓN: no se comparte. Se remite a la MAIN para la justificación del modelo propuesto.

9ª Desproporción de los límites por defecto en relación con los fijados en el actual anexo II del RD 1614/2011 sobre límites de depósito por operador:

Considera que los límites conjuntos debieran estar por encima de los establecidos por operador.

VALORACIÓN: no se comparte el carácter desproporcionado de la medida, puesto que los límites son plenamente disponibles para los participantes.



ONCE

1ª Necesidad de que el proyecto aclare que no resulta de aplicación al ámbito de la reserva estatal de loterías:

Considera que “... el Proyecto no es lo suficientemente claro a la hora de acotar si los depósitos conjuntos incluirán o no a los correspondientes a los operadores del ámbito reservado, lo que genera inseguridad jurídica. Por ello, este aspecto habría de ser clarificado en la norma, aclarando que su ámbito de aplicación no afecta al ámbito reservado de las loterías.”

2ª El proyecto no podría resultar de aplicación a la ONCE:

Considera que “...en caso de que el sistema de depósitos conjuntos que se prevé arbitrar incluyera a la reserva de loterías, nunca podría hacerlo respecto de las que comercializa la ONCE a través de su canal online, en la medida en que la DGOJ carece, respecto de la Organización, de las competencias que el Proyecto le atribuye, de acuerdo con lo dispuesto en la LRJ y en el propio RD 1614/2011 que se contempla modificar.”

La razón estribaría en que el fundamento normativo del Sistema de límites de depósito se basa en el art. 24 LRJ, conforme al cual corresponde a la DGOJ “La auditoría, vigilancia, inspección y control de todos los aspectos y estándares administrativos, económicos, procedimentales, técnicos, informáticos, telemáticos y de documentación, relativos al desarrollo de las actividades previstas en esta ley.”, y en la medida que el apartado 3) disposición adicional segunda de la LRJ, dispone:

“Tres. Con el fin de preservar el estricto control público de la actividad de juego de la ONCE, las competencias que esta Ley atribuye a la Comisión Nacional del Juego y al titular del Ministerio de Economía y Hacienda en relación con las actividades sujetas a reserva, serán ejercidas en relación con la ONCE por el Consejo del Protectorado, con la salvedad de las competencias que correspondan al Consejo de Ministros.”

Estima que quedaría fuera de su ámbito de aplicación.

En consecuencia, considera que “En caso de que la norma pretendiera hacerse extensible al ámbito reservado sería preciso excluir clara y expresamente de la regulación a la ONCE en la medida en que la DGOJ no podría ejercer respecto de la Organización las competencias que el Proyecto le atribuye. Tal aclaración podría incluirse en el propio texto del Proyecto o bien en la MAIN.”

De manera subsidiaria, considera que “... en el escenario de que pretendiera incluirse a la ONCE en el ámbito del sistema proyectado, la conformidad del Proyecto con la LRJ y con el marco regulatorio de aplicación a la Organización que la misma consagra exigiría la aprobación de una regulación específica que abordase su aplicación en el caso de la ONCE y que comprendiera, entre otros aspectos: la articulación de la relación entre la DGOJ y el Consejo de Protectorado y la compartición de información en dicha dirección o entre ambos, el régimen en materia de protección de datos o el sistema operativo aplicable, además de la seguramente necesaria dotación presupuestaria a favor del Consejo de Protectorado para abordar el ejercicio de esta competencia específica.”

VALORACIÓN: la entidad está incluida en la aplicación del sistema, sin perjuicio de las funciones que tiene atribuida el Consejo del Protectorado en virtud de la Disposición adicional segunda LRJ.

3ª Sobre el verdadero carácter de los límites y su efectividad práctica:



Considera dudosa la operatividad práctica del sistema planteada (en la medida que los límites son disponibles para los jugadores), lo que contrasta con el probable coste de implantación para operadores y DGOJ.

VALORACIÓN: no se comparte, ver aspectos oportunidad de la MAIN

4ª Falta de clarificación sobre plazos máximos de notificación:

Considera que la notificación del operador a la DGOJ en el supuesto de que el depósito no se efectúe o sea anula, implica la existencia de un plazo que el proyecto no determina, ni tampoco aclara si será establecido por una regulación posterior.

VALORACIÓN: se introduce un período de prueba.



FLUTTER (Betfair, Pokerstars, Tombola)

1ª Naturaleza, alcance y coexistencia de diferentes sistemas de límites de depósito:

a) Sobre la interacción entre el SLDC y el sistema de límites del operador:

Plantea una serie de cuestiones tales, como ¿deben los operadores verificar los límites de depósito conjunto cuando un cliente solicita un aumento del límite del operador? ¿deben los operadores comprobar el límite de depósito conjunto en el momento del registro?

VALORACIÓN: el modelo de gestión de límites conjuntos es complementario e independiente de los sistemas de control y gestión de límites a los depósitos establecidos por los operadores. La operativa de comprobación se producirá en el momento de que el participante solicite la realización de un depósito (ver MAIN).

b) Sobre la proporcionalidad:

El escrito plantea como duda, si los límites se gestionan de forma centralizada ¿cómo podría llevarse a cabo la parte de evaluación de riesgos de cualquier solicitud de un jugador para aumentar sus límites de depósito?

VALORACIÓN: en la medida que el modelo de gestión de límites conjuntos es complementario e independiente de los sistemas de control y gestión de límites a los depósitos establecidos por los operadores (ex art. 36), estos deberán seguir efectuando los controles de evaluación de riesgos previstos en el citado artículo.

c) Sobre los mensajes al cliente:

En relación con el art. 36 bis apartado 2) considera que el mensaje de los operadores a los clientes sobre límites de depósito deben ser únicos y unificados para todos los operadores, y estos deben participar en su redacción y validación.

VALORACIÓN: está previsión ya está contemplada en el proyecto de real decreto.

2ª Sobre la protección de datos de carácter personal:

Flutter recomienda involucrar a la AEPD lo antes posible en el proyecto para garantizar el respeto a los datos de carácter personal, antes de continuar avanzando en esta iniciativa.

VALORACIÓN: la MAIN sometida al trámite de información pública prevé la solicitud del informe de la AEPD.

3ª Consideraciones operativas:

Expresa su preocupación por el rendimiento tecnológico de la herramienta centralizada – SLCD – atendiendo a la inconsistencia de la respuesta técnica de la DGOJ en otras cuestiones (tratamiento de autoprohibidos).

En relación con los métodos de pago, y atendiendo a los distintos tiempos de procesamiento entre ellos, considera que debe aclararse “... cuándo la suma depositada prevista debe contabilizarse con respecto a los límites conjuntos, ya sea en el momento en que se realiza la solicitud de depósito o, posteriormente, en el momento en que se ingresa en la cuenta de juego.”

En relación con la información que se proporcionará sobre la superación o no del límite de depósito, considera que desde la perspectiva del usuario puede ser una experiencia muy negativa no saber la razón por la que se rechaza ese depósito, por lo que considera que debe



revelarse al cliente el motivo del rechazo (es decir, si se ha excedido el límite de depósito del operador o el límite conjunto).

VALORACIÓN: existirá un mensaje único aprobado por la DGOJ en el que se informe a los clientes de cuál es el motivo por el que no se puede realizar el depósito.

4ª Competencia:

Considera que la implantación del SLCD puede producir un menoscabo de la competencia en detrimento de los consumidores y en beneficio de los operadores con una cuota de mercado superior a la de otros, por lo que solicita que informe la CNMC.

VALORACIÓN: la MAIN sometida a trámite de información pública ya prevé el informe de la CNMC.

5ª Fecha de entrada en vigor:

Considera que debe ponderarse que el plazo dado de entrada en vigor - 12 meses - debe ser el adecuado para su planificación técnica.

VALORACIÓN: se introduce un período de prueba.



CODERE ONLINE S.A.U

1ª Sobre la procedencia de la aprobación del proyecto:

Considera prematura la iniciativa normativa, en la medida que aún están pendientes de implementar el RD 176/2023 y el RD 958/2020, que suponen y han supuesto importantes inversiones.

VALORACIÓN: el presente proyecto resulta plenamente compatible y coherente con las medidas en materia de juego seguro, sin que su puesta en práctica esté en una relación de dependencia con las medidas ya adoptadas.

2ª Sobre la necesidad del sistema:

Considera que la MAIN justifica la pertinencia de la medida en que “...un porcentaje muy elevado de las pérdidas – no de los depósitos – están concentrado en un porcentaje muy bajo de los jugadores”, entiende la alegante que “*Sin embargo, a los efectos de justificar dicha pertinencia,... la cuestión no es que un alto porcentaje de las pérdidas se concentren en un bajo porcentaje de los jugadores, sino qué efecto diferencial se pretende conseguir adicionando esta nueva medida a las existentes.*”

VALORACIÓN: Sin perjuicio de cuáles puedan ser los usuarios o colectivos de usuarios que puedan resultar más beneficiados por esta medida, tal y como se especifica en la MAIN el público destinatario de la misma es el universo total de los jugadores online, que se ven dotados de una herramienta adicional a las ya existentes que les permite un mejor autocontrol de los depósitos que realizan en los operadores de juego.

3ª Sobre la no previsión de regulación de la responsabilidad de la Administración Pública y los operadores ante comportamientos poco diligentes:

Considera que el proyecto debiera:

- Establecer, en su caso, un marco claro de responsabilidades y garantías por parte de la DGOJ;
- Regular la responsabilidad de los operadores que, intencionadamente, o por falta de debida diligencia, realicen conductas tendentes a afectar a las conductas de los jugadores, en beneficio de sí mismos o de terceros.

VALORACIÓN: no se acepta.

El régimen de responsabilidad por el funcionamiento de los servicios públicos será el previsto en las leyes administrativas vigentes.

Las responsabilidades por las eventuales conductas que pudieran desarrollar los operadores deberá ser determinada en el marco, y con las garantías, del régimen sancionador previsto en la LRJ.

4ª Sobre la vulneración de la competencia en el mercado:

Considera como posibles efectos negativos del SLCD con límites legalmente definidos desde el principio los siguientes:

- Posible adopción de medidas de marketing y promoción agresivas por los operadores;
- Efecto nocivo sobre los operadores menos relevantes en el mercado por la posible derivación de la demanda hacia operadores con una mayor variedad de productos.



Solicita en consecuencia informe de la CNMC.

VALORACIÓN: la MAIN sometida a trámite de información pública ya prevé el informe de la CNMC.

5ª Sobre la protección de datos de carácter personal:

La relevancia de la utilización de los datos de carácter personal para el funcionamiento del sistema hace que se solicite la participación en la elaboración del proyecto de la AEPD. En este sentido, señala que una regulación similar en Alemania ha sido recurrida en los tribunales por este motivo.

VALORACIÓN: la MAIN sometida a trámite de información pública ya prevé el informe de la AEPD.

6ª Sobre la falta de concreción en la obligatoriedad para los participantes:

Considera que no queda clara la naturaleza obligatoria o voluntaria del SLCD.

VALORACIÓN: se remite al apartado relativo al funcionamiento de los límites de depósito y de alternativas regulatorias y no regulatorias de la MAIN.

7ª Sobre la situación de indefensión:

Considera que la iniciativa normativa pone a la interesada en una “situación de indefensión” como consecuencia de la falta de aportación de “...la documentación técnica que nos permita entender la dificultad técnica y operativa, así como el alcance de las medidas que quieren implementarse”.

VALORACIÓN: no se acepta. La MAIN justifica adecuadamente el alcance, finalidad y funcionamiento de la medida que se introduce, y cuenta con un plazo de entrada en vigor de la misma adecuado para el desarrollo de los requisitos técnicos que la misma pudiera requerir. Sin perjuicio de ello, se introduce período de prueba.

8ª Sobre el propósito del período transitorio:

Considera el plazo de entrada en vigor, 12 meses, adecuado, no obstante solicita un período de prueba que garantice a los operadores un grado de seguridad jurídica, que permita examinar la eficacia de los sistemas y la posibilidad de resolver aquellas posibles fallas que puedan surgir.

VALORACIÓN: se introduce un período de prueba.



SELAE

1ª Sobre la modificación del RD 1614/2011, apdo Segundo, que introduce un nuevo art. 36 bis:

Se propone una modificación del párrafo segundo del apartado 2 de este nuevo artículo 36 bis, con el fin de especificar que los datos personales serán cedidos por imperativo legal. El artículo modificado según la propuesta de SELAE quedaría como sigue (la propuesta de redacción se añade en cursiva):

“Las comunicaciones de datos de carácter personal entre los operadores y la autoridad encargada de la regulación del juego, así como los Los tratamientos de datos de carácter personal que se realicen en el sistema tienen su base legitimadora en el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento”.

VALORACIÓN: se acepta parcialmente y se reflejará la base legitimadora del tratamiento en la parte expositiva.

2ª Sobre la actualización de garantías:

Considera que debería especificarse si la actualización de garantías se aplicará a las ya existentes o solo a partir de la entrada en vigor del RD.

Si fuera a todos los operadores se sugiere que se especifique:

- Cómo deberán actualizarse (por ej: mediante una garantía adicional por el importe restante o una garantía sustitutiva por el importe total actualizado);
- Que se conceda un período transitorio razonable.

VALORACIÓN: se acepta y se introduce una disposición relativa a la actualización de garantías constituidas.

3ª Implementación técnica del proyecto de RD:

Se sugiere que se incluyan las especificaciones técnicas del servicio (API) en algún anexo del texto definitivo. Dado que hasta que no se publiquen las especificaciones técnicas del servicio (API) no será posible iniciar las modificaciones técnicas, se sugiere que se especifique *“... que los operadores disponen de 12 meses desde el momento de publicación de las especificaciones técnicas del servicio API - en caso de que se publiquen en un momento posterior a la publicación del RD - para adaptar sus sistemas técnicos”.*

VALORACIÓN: se introduce un período de prueba.



ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE JUGADORES (AEJAD)

1ª Sobre el establecimiento de una definición de los criterios que caracterizan un comportamiento de riesgo:

Considera la interesada que el proyecto es una buena oportunidad para que se establezcan un conjunto de criterios que determinen la caracterización de un comportamiento de riesgo, criterios que han de tener en cuenta la naturaleza de los juegos, la variable de pérdidas reales conjuntas en un período de tiempo suficientemente largo, además de la capacidad económica del jugador.

VALORACIÓN: no se acepta. Desborda el objeto del proyecto.

2ª Sobre la verificación del origen de los fondos:

Solicita una definición de un procedimiento estandarizado para la verificación de origen de los fondos en aquellos casos en los que se aplican las medidas de diligencia debida de acuerdo con el artículo 7.6 Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo.

VALORACIÓN: no se acepta. Desborda el objeto del proyecto.

3ª Sobre el art. 36 bis - SLDC:

- Solicita que el sistema no tenga límites de depósito de inicio.
- Considera que debería incluirse una redacción explícita que indique que las retiradas en un operador aumentan el límite conjunto, a modo de depósito con valor negativo o simplemente de restitución de la cantidad que se pueda depositar hasta alcanzar de nuevo el límite establecido.
- No tiene ninguna lógica ni justificación técnica que la reducción de límites conjuntos sea inmediata mientras que la modificación a valores mayores o la desaparición de los límites sea efectiva a los 7 días hábiles.
- Idem, para la imposibilidad de modificación de los límites en sentido de aumento hasta que hayan transcurrido 3 meses.

VALORACIÓN: no se acepta. Ver MAIN.



ASENSI abogados

A la redacción propuesta al artículo 13.1 – requisitos de los interesados para la obtención de licencias generales -

A fin de evitar interpretaciones que pudieran extender la responsabilidades legales de los representantes permanentes a otros ámbitos más allá de la simple recepción de notificaciones, se propone como redacción alternativa:

“Art. 13.1 “Podrán participar en el procedimiento para el otorgamiento de licencias generales para la explotación y comercialización de juegos que no tengan carácter ocasional las personas jurídicas con forma de sociedad anónima o forma societaria análoga del Espacio Económico Europeo, fehacientemente acreditada, que tengan como único objeto social la organización, comercialización y explotación de juegos.

*Cuando la persona jurídica no disponga de domicilio social en España, deberá designar un representante permanente en España **con capacidad para recibir notificaciones a todos los efectos**, tanto física como electrónicamente.”*

VALORACIÓN: se acepta.



PREMIERE MEGAPLEX, PLC

1ª Observaciones generales:

Considera la interesada que la puesta en práctica del SLDC presenta un alto potencial de obstaculizar la competencia en el mercado, debido a que los usuarios tenderán a concentrar sus depósitos en los grandes operadores.

VALORACIÓN: la MAIN sometida al trámite de información pública prevé la solicitud de informe de la CNMC.

Considera, igualmente, que el sistema no aborda los problemas de adicción al juego, porque, en síntesis, ya existen medidas alternativas ofrecidas por los operadores y existen otros productos (billetes de lotería y rasca y ganas) que quedan fuera del alcance de la modificación propuesta.

VALORACIÓN: el presente proyecto resulta plenamente compatible y coherente con las medidas en materia de juego seguro, sin que su puesta en práctica esté en una relación de dependencia con las medidas ya adoptadas.

2ª Observaciones sobre el art. 36 bis Sistema de límites de depósito conjuntos por jugador:

Propone la no aprobación del sistema debido a su complejidad y los posibles fallos de funcionamiento, con los consiguientes riesgos y costes legales con reclamaciones y demandas de los clientes.

En caso de que se siguiera adelante con la aprobación, propone el aumento de los límites a 1.200 € diarios y 3.000 € semanales.

VALORACIÓN: no se acepta. En la medida que las cuantías de los límites son plenamente disponibles para los participantes estas se consideran proporcionadas.

3ª Observaciones a los apartados 4) y 5) del art. 36 bis Sistema de límites de depósito conjuntos por jugador:

Considera la interesada que no queda clara la atribución de responsabilidades en la gestión del SLCD, en cuanto si este dependen de los operadores o de la DGOJ (en cuyo caso, estima que es posible que no sea capaz de atender todas las solicitudes en el plazo requerido).

Se plantean a continuación una serie de preguntas relativas al funcionamiento del sistema.

VALORACIÓN: no se acepta. El régimen de responsabilidad por el funcionamiento de los servicios públicos será el previsto en las leyes administrativas vigentes.

4ª Observaciones a la sección 4.4 Cargas administrativas, apdo b) – Cargas administrativas estimadas para los operadores (pág. 46):

Plantea una serie de cuestiones relativas al funcionamiento del sistema.



DZBT Deportes S.A.

1ª Observaciones respecto al art. 36 bis SLDC en relación con el artículo 14 RD 176/2023 (apuestas en directo):

Considera que debe tenerse en cuenta la eventualidad de que justo antes de un evento ofrecido por un operador puedan producirse caídas o interrupciones técnicas lo que impediría a los clientes hacer apuestas. Este fallo del sistema requiere de una solución eficaz y oportuna que no disrumpa la participación en las actividades de juego.

VALORACIÓN: se introduce un período de prueba.

2ª Observaciones sobre el plazo para aumentar los límites de depósito establecidos (art. 36 bis apdo 6):

Sugiere la interesada la supresión del plazo de tres meses para poder llevar a cabo un nuevo aumento de límites ante la eventualidad de que se puedan establecer límites inferiores a los deseados debido a un error.

VALORACIÓN: no se acepta. El participante será responsable de los umbrales limitativos en los que desee limitar su capacidad de depósito.

3ª Observaciones respecto del Anexo III. Límites del SLCD:

Sugiere la supresión de los límites establecidos en el Anexo III debido a la congelación en norma de rango reglamentario que este anexo supondría, y las dificultades consiguientes para su ulterior modificación.

VALORACIÓN: no se acepta. Los umbrales estarán disponibles para los participantes. Y su eventual modificación está previsto que se pueda realizar mediante resolución de la DGOJ. En cualquier caso, y en lo relativo a la congelación en norma de rango reglamentario de los umbrales limitativos, el proyecto prevé que mediante resolución de la DGOJ y previos los estudios técnicos que sean necesario podrá revisarse los mismos.



GAMESYS SPAIN S.A.U

1ª Observaciones al apdo 1) art. 36.bis:

Considera que los límites económicos conjuntos de depósitos no deberían aplicarse de forma obligatoria por defecto sino comunicar esta nueva herramienta a los usuarios y que fueran ellos quienes decidieran su aplicación en última instancia.

VALORACIÓN: no se acepta. Se remite a la MAIN, apartado de alternativas.

2ª Observaciones al apdo 2) art. 36.bis:

Considera la interesada:

- Que no se especifican cuáles deben ser los medios técnicos necesarios por parte de los operadores para cumplir con esta nueva obligación.
- Que no se establece de forma clara e inequívoca quién es el responsable ante el consumidor final del funcionamiento de la conexión entre los operadores de juego y la autoridad reguladora. Propone que se incorpore en el apartado una mención del siguiente tenor:

“la autoridad encargada de la regulación será responsable en todo momento de la conexión con los sistemas de control de los operadores de juego, así como de definir los protocolos de actuación de los operadores para establecer, modificar o eliminar los límites de depósito conjuntos.”

VALORACIÓN: no se acepta.

Se introduce un período de prueba del sistema.

El régimen de responsabilidad por el funcionamiento de los servicios públicos será el previsto en las leyes administrativas vigentes.

3ª Observaciones al apdo 4) y 5) art. 36.bis:

Al apartado 4), considera la interesada que no se establece si dichas modificaciones de límites de depósito conjunto que se deben satisfacer de manera automática son responsabilidad del operador o de la autoridad encargada de la regulación del juego, provocando inseguridad jurídica y técnica.

VALORACIÓN: no se acepta. El articulado es claro en que el sistema es gestionado por la autoridad de regulación del juego y que los participantes interactúan con ese sistema. En ningún caso son los operadores responsables de la aprobación o denegación de un depósito.

Al apartado 5), considera que el plazo para la modificación de los límites de depósito es diferente al previsto para los límites establecidos en cada operador, por lo que se estaría causando confusión en el jugador. Propone que el plazo sea de 3 días, como dispone el artículo 36.

VALORACIÓN: se acepta.

4ª Observaciones al apdo 7) art. 36.bis:

Considera que debe establecerse un protocolo claro de actuación de los operadores o de la autoridad encargada para el cumplimiento de lo previsto en los apdos 4, 5 y 6, en concreto en relación con la forma de acceso del jugador a la funcionalidad, la forma de comunicar el jugador al operador el establecimiento o modificación de los límites conjuntos, los requisitos



de información o documentación que pedirá la autoridad de regulación para la modificación de los límites y la información personal que deberá compartir el operador con la autoridad.

VALORACIÓN: estos son aspectos relativos a una relación directa entre jugador y autoridad de regulación del juego, a través de la aplicación por esta gestionada y que se pondrá a disposición de los usuarios.

5ª Ampliación del período transitorio:

Solicita se amplíe a los dieciocho meses.

VALORACIÓN: se introduce período de prueba.



UNIVERSITAT DE VALÈNCIA (Unidad de investigación: Juego y adicciones tecnológicas)

La Universidad de Valencia valora positivamente la limitación de los depósitos, en tanto que “es una de las fórmulas más adecuadas de prevención de la adicción al juego en la sociedad y que también sirve para mitigar en alguna forma los efectos negativos que tiene el juego en las personas que ya padecen este trastorno mental”.

No obstante, realizan una observación de fondo: la indisponibilidad de los fondos por parte de los jugadores. En su opinión, deben ser inmutables, para que cumplan con el principal objetivo para el que se diseñaron, que es el de la prevención del trastorno de juego en la sociedad y la reducción del impacto negativo que tiene el juego.

La Universidad de Valencia argumenta estos planteamientos al establecer que el mercado de juego ya tiene unas reglas indisponibles para el jugador y fijas, y que el hecho de que no todas las personas que apuestan desarrollen a la postre un trastorno de juego no quiere decir que el juego no tenga riesgo, y, por tanto, la indisponibilidad e los límites sería una medida de juego responsable útil para el total de los jugadores.

En base a este planteamiento, realiza una serie de propuestas al articulado del Real Decreto fijados en la modificación de los apartados cuatro y cinco del artículo 36 bis.

- **No se acepta. En los términos planteados la medida se considera desproporcionada.**

En segundo lugar, la Universidad de Valencia se opone a los límites prefijados en el Anexo II del Real decreto al considerarlos excesivos. Por ello, abogan por un sistema que tenga en cuenta los salarios de los jugadores y, en base a éste, se indica que no debería destinarse al juego más del 50% del salario medio mensual.

- **No se acepta. En los términos planteados la medida se considera inaplicable y desproporcionada.**

Por último, la Universidad de Valencia propone la eliminación en el apartado 3 del artículo 36 bis de la expresión “así como cualquier otro dato que sea irrelevante o innecesario.” Justifican dicha eliminación en que la prohibición de los datos de carácter personal que se indican en el apartado 3 es, a nuestro entender, suficiente para el cumplimiento de la Ley Orgánica de tratamiento de datos de carácter personal, mientras que puede haber datos que a la autoridad le interese conocer en un momento determinado para la prevención del trastorno de juego, que no atenten contra la ley de protección de datos, pero que al ser considerados “irrelevantes” o “innecesarios” se dificulte el acceso a los mismos.

- **No se acepta. El inciso cuya eliminación se propone no es más que una expresión del principio de minimización de datos exigido por el RGPD.**



ACONCAGUA JUEGOS S.A.

1ª Observaciones sobre el momento adoptado para la tramitación del proyecto y la imprescindible suspensión del procedimiento:

La entidad Aconcagua expresa su *“malestar y solicita de forma expresa que se suspenda la tramitación iniciada hasta que España cuente con un nuevo Gobierno...”* y considera que, puesto que el Gobierno está en funciones, la propuesta no debiera haberse impulsado, porque supone *“...hacer perder el tiempo a los interesados en el mismo cuando existe una probabilidad muy alta de que el esfuerzo sea inútil”* y ello, porque *“...estudiar un Proyecto y realizar observaciones al mismo supone para todos los operadores de juego dedicar recursos humanos y, por supuesto, económicos que podrían ser destinados a otra clase de actividades más beneficiosas para el operador y la sociedad y que, por lo que consideramos un gran desacuerdo del Ministerio de Consumo y de esa Dirección General, se han tenido que destinar a un trabajo que es muy probable que no tenga fruto de ninguna clase”*.

VALORACIÓN: no se acepta. El centro directivo impulsor del proyecto, órgano de la Administración General del Estado competente para el desarrollo de las funciones de supervisión e impulso normativo en el sector del juego competencia del Estado, no se ve afectado por la situación de Gobierno en funciones.

2ª Observación general:

Considera el proyecto *“...esencialmente desenfocado..., introduce un sistema que, ..., generará confusión entre los participantes y perjuicios innecesarios a los operadores de juego y que, en la práctica, supone una enmienda al sistema de límites particulares de depósito...”*.

Considera que *“...no resulta aceptable el mantenimiento de dos sistemas con objeto muy similar y que, precisamente por ello, son susceptibles de incurrir en graves contradicciones.”*

VALORACIÓN: no se comparte. Se remite a los aspectos de motivación del proyecto y análisis de alternativas contenido en la MAIN.

3ª Sobre la coexistencia de dos sistemas:

Considera que *“La creación de un sistema de límites conjuntos debería traer consigo la eliminación de los límites particulares de cada operador...Mantener ambos sistemas supone también mantener un riesgo regulatorio en cada uno de los operadores sin ninguna ventaja adicional para un participante...”*

VALORACIÓN: no se comparte. El sistema se concibe como una herramienta adicional a las ya existentes que les permite un mejor autocontrol de los depósitos que realizan en los operadores de juego.

4ª Sobre el alcance subjetivo del establecimiento de límites conjuntos y el establecimiento de límites por defecto:

Considera que *“un sistema de límites de depósito conjuntos no debería configurarse como una herramienta de aplicación universal, al menos no sin contar con la expresa voluntad del participante.”*

Considera que el sistema óptimo debería ser *“que desde los sitios web de los operadores de juego se ofreciera a los participantes la posibilidad de acceder a la configuración de la herramienta para la fijación de límites conjuntos...Por ejemplo, en el mismo momento del*



registro del participante, desde la web del operador, a través de una pasarela con el sistema que ofreciera la DGOJ...”.

Manifiesta su desacuerdo con el establecimiento de límites por defecto, los cuales, en todo caso, deberían ser determinados, desde el principio, por los jugadores de acuerdo con sus deseos.

VALORACIÓN: no se comparte. Se remite a los aspectos de motivación del proyecto y análisis de alternativas contenido en la MAIN.

5ª Sobre la modificación del artículo 43.1 RD 1614/2011 (garantía con hipoteca):

Considera que la garantía con hipoteca debería mantenerse como una opción para los operadores de juego.

VALORACIÓN: no se acepta. La modificación alinea las modalidades de garantía con las previstas en normativa análoga.

6ª Sobre la modificación de la disposición adicional décima RD 1614/2011 (obligación de los participantes de interactuar con el sistema por medios electrónicos):

Considera que la “...imposición de la tramitación electrónica debemos calificarla como un completo despropósito que, además, vulnera lo dispuesto en el artículo 14.3 de la Ley 39/2015 en tanto que el proyecto no incorpora la acreditación que la Ley requiere en estos casos”.

Así, estima que esta medida traerá como consecuencia práctica “...impedir el acceso al sistema a la inmensa mayoría de los participantes”, ya que la mayoría de la población española carece de “medios de identificación electrónica” además de partir del presupuesto de que los participantes en las actividades de juego online son “un colectivo homogéneo al que pueda tratarse de modo uniforme” o de que cuenta con la preparación suficiente para que se le pueda imponer el acceso por medios electrónicos.

Por último, en línea con lo ya señalado en anterior observación reitera su propuesta “...de que el sistema de límites conjuntos sea organizado como un sistema de naturaleza privada y que, con independencia de la necesaria participación de la DGOJ, no se configure como un procedimiento de naturaleza administrativa, facilitándose el acceso a los participantes por los medios de autenticación y acceso que se proporciona en los sitios web.”

VALORACIÓN: no se comparte. Se remite a los aspectos de motivación del proyecto y análisis de alternativas contenido en la MAIN.

7ª Sobre la modificación de los apartados 1 y 2 del Anexo I RD 1614/2011 (incremento importe de las garantías):

Considera no acreditada la necesidad de ajustar el importe de las garantías a los incrementos de precios experimentados desde su establecimiento original puesto que han demostrado hasta la fecha su suficiencia.

VALORACIÓN: no se acepta. El incremento propuesto no supone un aumento real de las garantías puesto que simplemente se ajustan a las variaciones en el IPC, de tal manera que, tal y como indica la MAIN puedan conservar su valor real y responder de manera eficaz a las funciones que les atribuye la ley.

8ª Sobre la introducción de un Anexo III al RD 1614/2011 (importe de los límites conjuntos):

Considera un despropósito que “...se pretenda fijar como límite conjunto de depósitos lo que hoy sigue siendo el límite de depósito particular para cada operador”, lo que además “...supone



a efectos prácticos reducir estos límites particulares, como mínimo, por el promedio de operadores en los que un participante dispone de cuenta de juego.”

Considera que los límites conjuntos no debieran concebirse como “*un sistema de aplicación imperativa por defecto*”, pero que si así se decidieran establecer, “*los límites por defecto fijados en el Anexo III deberían responder a una cifra adecuada a la realidad del mercado y establecerse, como mínimo, en el resultado de multiplicar los límites del Anexo II por el promedio de operadores en los que un participante tenga cuenta de juego*”.

Adicionalmente, considera que si se mantiene el modelo de aplicación imperativa del sistema de límites conjuntos “*... sin previa intervención del participante*” considera que debieran tomarse en consideración los límites particulares que se hubieran establecido por los usuarios, al menos en el arranque inicial del sistema.

VALORACIÓN: no se acepta. Los umbrales de límites están a plena disposición de los participantes.

9ª Sobre la entrada en vigor:

Propone la introducción de un inciso que establezca que, “*...sin perjuicio de la entrada en vigor del Real Decreto, el sistema de límites conjuntos se aplicará en el plazo de seis meses contados desde la fecha en que la DGOJ haya puesto en producción el software que dará soporte al citado sistema y trasladado formalmente a los operadores las especificaciones del mismo, todo ello sin perjuicio de la previa realización de cuantas pruebas conjuntas resultaren necesarias.*”.

VALORACIÓN: Se acepta parcialmente y se introduce un período de prueba.



WAGERFAIR S.A.

Las observaciones formuladas son idénticas a las formuladas por la entidad Aconcagua, por lo que se dan por reproducidas las valoraciones allí formuladas.