

Alegaciones de la Asociación Española de Juego Digital (JDIGITAL) al proyecto de Resolución de la Dirección General de Ordenación del Juego, por la que se aprueba el mecanismo de detección de comportamientos de riesgo de las personas usuarias.

Número de notificación: 2025/0747/ES (España)

Fecha de recepción: 12/12/2025

Final del periodo de statu quo: 16/03/2026

I. Antecedentes.

La Dirección General de Ordenación del Juego, en adelante DGOJ, inició en fecha 19 de agosto de 2025 la tramitación del Proyecto de Resolución por la que se aprueba el mecanismo de detección de comportamientos de riesgo de las personas usuarias, de acuerdo con lo previsto en la disposición final tercera del Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo, por el que se desarrollan entornos más seguros de juego.

Con motivo del período de información pública abierto por la DGOJ mediante anuncio publicado en su portal web con fecha 28 de agosto de 2025, JDIGITAL remitió a dicho órgano una contribución en la que ponía de manifiesto, a su criterio, cuestiones relativas a la necesidad y proporcionalidad de la medida, su impacto técnico y operativo, así como sus implicaciones jurídicas y económicas para los operadores con licencia estatal.

El Proyecto fue notificado a la Comisión Europea al amparo de la Directiva 2015/1535 con fecha 12 de diciembre de 2025.

JDIGITAL, en representación de los operadores privados de juego online que actúan en el mercado español, comparece nuevamente ante la Comisión Europea en el marco del procedimiento TRIS relativo al Proyecto de Resolución por la que se aprueba el mecanismo de detección de comportamientos de riesgo de las personas usuarias, con

el fin de reiterar y ampliar las observaciones formuladas respecto del mecanismo proyectado.

II. Descripción de la medida.

El Proyecto de Resolución tiene por objeto aprobar un mecanismo común y obligatorio de detección de comportamientos de riesgo que deberá ser aplicado por todos los operadores con licencia estatal de juego online.

El fundamento jurídico de la iniciativa se encuentra en el Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo. En particular, la disposición final tercera establece que la autoridad encargada de la regulación del juego “desarrollará” un mecanismo de detección de comportamientos de riesgo que será utilizado por todos los operadores en los términos que determine dicha autoridad. Sin embargo, el artículo 24.3 del mismo texto normativo dispone que la autoridad “podrá desarrollar”, mediante resolución, los concretos mecanismos para la detección de comportamientos de riesgo, así como el contenido de los protocolos que los operadores deban adoptar una vez detectados tales comportamientos.

Esta contradicción normativa no resulta irrelevante. Mientras que la disposición final tercera contiene una formulación imperativa en cuanto al desarrollo del mecanismo, el artículo 24.3 configura dicha facultad en términos potestativos.

En un contexto en el que ambos preceptos coexisten dentro del mismo marco normativo, la opción por un modelo concreto de desarrollo y, especialmente, por su configuración como sistema único y obligatorio, requiere una justificación especialmente rigurosa desde la perspectiva de los principios de necesidad, eficacia y proporcionalidad que deben presidir toda actuación regulatoria.

Debe destacarse que el propio artículo 24.1 del Real Decreto 176/2023 ya impuso a los operadores la obligación de disponer de mecanismos propios de detección de comportamientos de riesgo basados en criterios objetivos que revelen patrones de actividad.

En cumplimiento de dicha obligación normativa, los operadores con licencia estatal han desarrollado, implementado y puesto en

funcionamiento sus respectivos sistemas internos de detección, realizando para ello inversiones técnicas, organizativas y de personal relevantes en un horizonte temporal reciente.

El Proyecto de Resolución introduce ahora un modelo único, desarrollado y entrenado por la DGOJ, que deberá ser aplicado obligatoriamente por todos los operadores. Este modelo se basa en un sistema predictivo sustentado en un conjunto de indicadores y variables de comportamiento cuya extracción y análisis corresponde a los operadores, pero cuya parametrización, entrenamiento y lógica decisional, como decimos, han sido definidos por la autoridad reguladora.

El mecanismo proyectado implica la evaluación periódica de la totalidad de las cuentas activas, mediante la aplicación de un número elevado de variables (nada menos que 62), cuyo resultado alimenta el modelo predictivo entrenado por la DGOJ. En función de dicha evaluación, la persona usuaria puede ser categorizada como jugador con comportamiento de riesgo, activándose determinadas medidas de protección que de forma directa supondrán importantes restricciones a la actividad de los afectados y, por tanto, a su libertad personal, cuya vigencia durará un mínimo de 6 meses.

En términos prácticos, el modelo común proyectado sustituye en lo esencial la función central de los sistemas individuales de detección desarrollados por los operadores en cumplimiento del artículo 24.1 del Real Decreto 176/2023. Ello supone que mecanismos recientemente diseñados, implementados y operativos dejan de constituir el instrumento principal de detección, pasando a aplicarse un sistema uniforme obligatorio definido externamente.

La medida comporta, además, una arquitectura técnica compleja, al requerir la extracción sistemática de múltiples variables, su procesamiento conforme a especificaciones técnicas detalladas y la aplicación periódica del modelo predictivo entrenado por la DGOJ, con las correspondientes exigencias de adaptación tecnológica, validación y auditoría.

En consecuencia, el Proyecto de Resolución configura el tránsito desde un modelo descentralizado, basado en la responsabilidad y autonomía técnica de cada operador en el diseño de sus mecanismos de detección,

hacia un sistema único, obligatorio y centralizado definido por la autoridad reguladora.

III. Deficiencias procedimentales y vulneración de la buena regulación

La nueva Memoria que acompaña al Proyecto en el presente trámite TRIS presenta un desarrollo técnico sustancialmente más detallado que el incorporado en el trámite nacional de información pública. Mientras que la memoria inicialmente publicada tenía un carácter esencialmente formal y sintético, la versión actual incorpora una explicación extensa del modelo predictivo, del proceso de entrenamiento, del análisis de alternativas regulatorias, del derecho comparado y de la justificación de las variables elegidas.

Esta diferencia cualitativa no puede considerarse accesorio. La información ahora incorporada constituye el núcleo técnico de la medida y resulta esencial para evaluar su necesidad, eficacia y proporcionalidad. Sin embargo, dicha información no fue puesta a disposición de los interesados en el momento del trámite nacional de consulta pública.

En consecuencia, el procedimiento inicial se desarrolló sin que los operadores y demás partes interesadas dispusieran de elementos suficientes para formular alegaciones plenamente fundamentadas. Ello afecta directamente a los principios de transparencia, participación efectiva y calidad normativa que deben presidir la actuación regulatoria, así como a las exigencias derivadas del artículo 129 de la Ley 39/2015.

La profundización sustancial de la justificación técnica en esta fase TRIS evidencia que el debate regulatorio interno se produjo en condiciones de información incompleta. Desde la perspectiva de buena regulación, esta circunstancia debería justificar la retroacción del procedimiento a la fase de información pública, permitiendo un nuevo período de consulta basado en la documentación técnica completa actualmente disponible.

IV. Impacto en la competencia y efectos sobre el mercado interior

La configuración del modelo proyectado no solo plantea cuestiones de proporcionalidad interna, como veremos, sino que genera implicaciones relevantes desde la perspectiva del funcionamiento del mercado interior y de la competencia efectiva.

Sin perjuicio de que la regulación del juego online sea competencia de los Estados miembros y esté sujeta al principio de subsidiariedad, el diseño de los requisitos técnicos y operativos vinculados a la obtención y mantenimiento de una licencia nacional debe respetar los principios de proporcionalidad, necesidad y no discriminación indirecta.

En este contexto, el Proyecto de Resolución impone un modelo único, obligatorio y centralizado de detección de riesgos, sin posibilidad de adaptación por parte de los operadores, lo que reduce de forma significativa la flexibilidad regulatoria y técnica. Los operadores no pueden ajustar umbrales, ponderaciones ni incorporar valoraciones cualitativas, lo que elimina la capacidad de distinguir entre perfiles de alto gasto pero bajo riesgo y comportamientos genuinamente problemáticos.

Como antes apuntábamos, del Real Decreto 176/2023 no se deriva necesariamente la obligación de imponer a los operadores el desarrollo de un nuevo mecanismo de detección que se superponga o sustituya a los mecanismos que cada uno de ellos ha desarrollado, mantenido y aplicado, con esfuerzo y recursos, en virtud de lo dispuesto en el artículo 24.1.

Este enfoque limita la posibilidad de que operadores establecidos en otros Estados miembros, que ya cuentan con sistemas avanzados de detección y mitigación de riesgos adaptados a sus plataformas y tipologías de usuarios, puedan reutilizar o adaptar dichas soluciones al mercado español, incluso cuando estas cumplen estándares equivalentes o superiores de protección del consumidor. En la práctica, ello incrementa de forma significativa los costes de adaptación técnica y retrasa o dificulta el acceso efectivo al mercado español, aun en un contexto en el que dichos operadores estén dispuestos a solicitar y mantener una licencia nacional y a cumplir íntegramente la normativa española. La imposición de un modelo único, con requisitos de desarrollo y auditoría complejos, puede operar en la práctica como un requisito estructural de acceso y permanencia en el mercado, con un

impacto especialmente gravoso para quienes no cuentan con arquitecturas técnicas ya adaptadas al marco español.

Por otro lado y desde la perspectiva interna, el diseño del mecanismo tiene un impacto competitivo asimétrico sobre el mercado. La complejidad técnica, el volumen de datos a procesar y los costes asociados a la implementación y mantenimiento del modelo favorecen de facto a operadores con mayores recursos financieros y capacidades tecnológicas, en detrimento de operadores más pequeños o de nuevos entrantes.

El modelo proyectado implica la adaptación de sistemas tecnológicos complejos, la extracción y procesamiento periódico de 62 variables por cada cuenta de usuario, la integración obligatoria de un modelo predictivo entrenado por la autoridad nacional reguladora de la actividad del juego, la adaptación de infraestructuras de almacenamiento y tratamiento de datos y la implementación de mecanismos de auditoría y control adicionales.

Todo ello se suma a la inversión ya realizada por los operadores en cumplimiento del artículo 24.1 del Real Decreto 176/2023, que les obligó a desarrollar e implementar sus propios sistemas de detección de comportamientos de riesgo en un horizonte temporal reciente.

La nueva exigencia no constituye un mero ajuste incremental, sino la sustitución sustancial del núcleo funcional de los sistemas ya implementados. En la práctica, supone la necesidad de realizar nuevas inversiones significativas en desarrollo tecnológico, personal especializado y adaptación operativa.

Esta carga económica adicional no es neutra desde la perspectiva competitiva y no se encuentra adecuadamente ponderada en la nueva versión de la Memoria.

V. Falta de proporcionalidad y necesidad de la medida

El Proyecto de Resolución introduce un nivel de complejidad técnica y operativa que resulta desproporcionado en relación con el objetivo perseguido de protección de las personas usuarias. La imposición de criterios uniformes y umbrales rígidos para todos los operadores y productos de juego adopta un enfoque de talla única que no tiene en

cuenta la diversidad de comportamientos, dinámicas de juego y perfiles de riesgo existentes en el sector.

En este sentido, el tratamiento uniforme de todos los verticales de juego bajo una misma lógica ignora las diferencias estructurales entre modalidades como apuestas, casino o póker, lo que puede generar clasificaciones inadecuadas para determinados segmentos, incluidos jugadores profesionales o de alto volumen.

Efectivamente, este diseño es susceptible de generar un elevado riesgo de sobreinclusión y de infrainclusión, con la consiguiente aparición de falsos positivos y falsos negativos, lo que puede debilitar, en lugar de reforzar, la eficacia real de las medidas de protección al consumidor.

Especialmente relevante es la exigencia de calcular y procesar más de medio centenar de variables distintas por cuenta de jugador, de forma mensual y para la totalidad de las cuentas activas. El efecto acumulado de estos requisitos supone una carga operativa excesiva y difícilmente justificable desde una perspectiva de necesidad regulatoria.

La obligación de implementar el modelo proporcionado por la DGOJ - para lo que los 4 meses previstos en el Proyecto son absolutamente insuficientes-, junto con iteraciones mensuales y obligaciones de reporte detallado, impone costes técnicos y organizativos muy elevados, particularmente para operadores de menor tamaño (probablemente muy por encima de los previstos en la Memoria por la DGOJ; 170.000 euros por operador).

La nueva Memoria incorpora un análisis de alternativas regulatorias que identifica, entre otras opciones, el mantenimiento de un modelo descentralizado basado en los sistemas propios desarrollados por los operadores conforme al artículo 24.1 del Real Decreto 176/2023.

Las desventajas atribuidas a dicho modelo se concretan esencialmente en la existencia de heterogeneidad entre operadores y en el eventual incentivo a adoptar estándares menos exigentes. Sin embargo, la heterogeneidad es inherente a cualquier esquema que reconozca margen técnico dentro de parámetros normativos comunes y no constituye, por sí misma, prueba de insuficiencia protectora. La Memoria no acredita que dicha heterogeneidad haya generado un perjuicio real ni una infradetección sistemática.

Por su parte, el supuesto incentivo a relajar estándares se formula como hipótesis preventiva y no como constatación empírica. No se identifican incumplimientos concretos ni déficits estructurales acreditados. Incluso aceptando hipotéticamente tal riesgo, la Memoria no analiza con suficiente profundidad alternativas intermedias menos restrictivas, tales como el establecimiento de estándares mínimos comunes, auditorías técnicas, validaciones externas o mecanismos de supervisión reforzada.

Desde la perspectiva del principio de proporcionalidad del Derecho de la Unión, la existencia de alternativas menos restrictivas igualmente eficaces impide justificar la imposición de un modelo único centralizado de máxima complejidad.

Asimismo, el examen comparado recogido en la propia Memoria evidencia que el modelo proyectado sitúa a España en el extremo más exigente del entorno europeo, con un número de variables sensiblemente superior al utilizado en otras jurisdicciones. La excepcionalidad técnica no es en sí misma ilícita, pero exige una justificación reforzada que demuestre una mejora proporcional en la protección del usuario, circunstancia que no se acredita de manera concluyente.

El problema no reside en la pertinencia aislada de cada variable, sino en la arquitectura global del sistema, caracterizada por la acumulación de 62 indicadores, su interacción algorítmica y la complejidad de implementación y auditoría. Esta configuración estructural excede lo necesario cuando existen modelos menos intensivos que operan en otros Estados miembros con niveles adecuados de protección.

Adicionalmente, aunque se prevé una evaluación periódica del mecanismo, no se establecen criterios claros ni procedimientos de revisión con participación de las partes interesadas, lo que aumenta el riesgo de que el sistema quede obsoleto frente a la rápida evolución de los comportamientos de juego y de las tecnologías empleadas por el sector.

Dicho todo lo anterior, cabe añadir una serie de reflexiones adicionales directamente vinculadas a la desproporcionalidad de la medida.

Por un lado, aunque el artículo 26.1 del Real Decreto 176/2023 contempla la posibilidad de reclamaciones y recursos, no se definen

con claridad los procedimientos, plazos ni mecanismos de apoyo a los usuarios que deseen impugnar su categorización de riesgo. Esta falta de concreción genera incertidumbre procedimental y potenciales situaciones de desigualdad, especialmente si se tiene en cuenta que todas las reclamaciones se dirigirán a operadores que no han tenido capacidad de decisión sobre las variables, los umbrales ni la duración de la calificación de riesgo.

En este sentido, se aprecia, asimismo, un potencial desajuste de responsabilidades: los operadores serían el primer punto de contacto frente a quejas y reclamaciones relativas a una catalogación derivada de un modelo diseñado y parametrizado por la DGOJ, sin posibilidad efectiva de modificar sus parámetros y, en la práctica, con capacidad limitada para auditar o justificar los criterios aplicados ante el usuario. Este diseño podría trasladar al ámbito privado la carga de gestionar y, en su caso, litigar decisiones que el operador no ha adoptado ni controlado, con impacto reputacional y económico.

Finalmente, aunque la versión originaria del Proyecto afirmaba – ya no lo hace- que la categorización de riesgo no equivale a un diagnóstico clínico, el lenguaje empleado y las medidas asociadas pueden generar estigmatización o interpretaciones erróneas por parte de usuarios y terceros, con posibles efectos reputacionales y sociales no deseados.

A lo anterior se añade que una categorización automática durante seis meses -renovable sine die en tanto que el sistema siga arrojando un resultado positivo- sin posibilidad de revisión periódica, puede generar arbitrariedad percibida y desconfianza en el sistema regulado. Existe también un riesgo de desplazamiento de parte de la demanda hacia el mercado ilegal, donde no existen mecanismos de protección ni supervisión por parte de la DGOJ, con el consiguiente efecto contrario al objetivo de la Resolución, al situar a los usuarios en entornos sin garantías.

VI. Riesgos en relación con la protección de datos de carácter personal

El mecanismo propuesto implica una elaboración de perfiles a gran escala y la adopción de decisiones automatizadas con efectos potencialmente significativos sobre las personas usuarias, lo que activa

de forma directa las exigencias previstas en los artículos 22 y 35 del Reglamento General de Protección de Datos.

Sin embargo, el Proyecto no clarifica adecuadamente cómo deben garantizar los operadores que los usuarios estén informados de la existencia de decisiones automatizadas, ni cómo pueden ejercer de forma efectiva sus derechos a obtener intervención humana, expresar su punto de vista o impugnar la decisión. Tampoco se establecen requisitos claros para asegurar que las explicaciones sobre la categorización de riesgos sean comprensibles y accesibles, existiendo un riesgo elevado de que se limiten a descripciones excesivamente técnicas.

Asimismo, la exigencia de tratar un número elevado de variables, incluidas historias conductuales de largo plazo, plantea dudas relevantes en relación con el respeto de los principios de minimización de datos y limitación de la finalidad. El Proyecto no especifica plazos de conservación, ni aborda de forma suficiente la gestión de solicitudes de supresión, portabilidad o la reconciliación de datos entre distintas plataformas y sistemas heredados.

El tratamiento de categorías especiales de datos, como indicadores de posible adicción o vulnerabilidad, requiere una base jurídica reforzada conforme al artículo 9 del RGPD. No obstante, el Proyecto no detalla cómo debe obtenerse, registrarse o retirarse el consentimiento, ni prevé salvaguardias adicionales específicas para estos datos.

Existe igualmente una notable falta de claridad respecto al intercambio de datos con el regulador, auditores externos u otros operadores, así como sobre el cumplimiento de las normas relativas a transferencias internacionales de datos y obligaciones de confidencialidad. El hecho de que no se exija ni se mencione expresamente la realización de una Evaluación de Impacto en la Protección de Datos refuerza la inseguridad jurídica asociada al modelo.

Todo ello se ve agravado por el elevado riesgo sancionador derivado de la obligación de aplicar el modelo mensualmente, de forma correcta y plenamente auditable. Cualquier desviación técnica, retraso o error en la implementación puede exponer a los operadores a sanciones significativas, incluso cuando no exista un impacto material sobre la protección efectiva de las personas usuarias.

VII. Conclusión

Las alegaciones expuestas ponen de manifiesto que el diseño concreto del mecanismo de detección de comportamientos de riesgo, tal y como se recoge en el Proyecto de Resolución, introduce obligaciones técnicas y operativas que resultan desproporcionadas, generan inseguridad jurídica y pueden constituir barreras indirectas e injustificadas al acceso y permanencia en el mercado.

En particular, del análisis conjunto de la nueva Memoria y del propio Proyecto de Resolución se desprende que:

1. El trámite de información pública inicial se desarrolló sin que los interesados dispusieran de información técnica esencial que ahora sí se aporta, lo que limita la calidad participativa del procedimiento.
2. El análisis de alternativas regulatorias no demuestra que el modelo descentralizado, ya previsto en el artículo 24.1 del Real Decreto 176/2023 y recientemente implementado por los operadores, sea insuficiente en términos de protección efectiva.
3. Las únicas desventajas identificadas para dicho modelo descentralizado -heterogeneidad e hipotético incentivo a relajar estándares- no están respaldadas por evidencia empírica suficiente y podrían corregirse mediante instrumentos regulatorios menos restrictivos.
4. El modelo centralizado obligatorio proyectado sitúa a España en el extremo más complejo y exigente del entorno europeo, sin acreditación concluyente de que dicha intensificación técnica produzca una mejora proporcional en la protección de las personas usuarias.
5. La acumulación de 62 variables, su interacción algorítmica y la sustitución de sistemas recientemente implementados generan una carga económica y técnica significativa que impacta de manera diferenciada en la estructura competitiva del mercado.

Desde la perspectiva del Derecho de la Unión, el principio de proporcionalidad exige que la medida sea adecuada para alcanzar el

objetivo perseguido, no vaya más allá de lo necesario y no existan alternativas menos restrictivas igualmente eficaces.

En el presente caso, la propia Memoria reconoce la existencia de modelos alternativos, incluyendo el mantenimiento de sistemas descentralizados reforzados mediante estándares comunes o mecanismos de supervisión. No se acredita de forma concluyente que dichas alternativas sean inidóneas o insuficientes.

Asimismo, la excepcional complejidad del modelo proyectado, en comparación con otros Estados miembros, introduce un grado de intensificación regulatoria que puede generar efectos indirectos sobre la competencia y la entrada de operadores en el mercado español.

Por todo ello, se considera necesario revisar el enfoque adoptado, introducir mayor flexibilidad regulatoria, reducir la complejidad técnica del modelo y reforzar las garantías jurídicas y de protección de datos, con el fin de asegurar un equilibrio adecuado entre la protección de las personas usuarias y el correcto funcionamiento del mercado interior.

En virtud de todo lo anterior, JDIGITAL **solicita a la Comisión Europea** que se tenga por presentado en plazo el presente escrito y, en consecuencia de lo expuesto en el mismo, **que examine con especial atención la adecuación de la medida al principio de proporcionalidad, la suficiencia del análisis de alternativas y el impacto acumulado sobre la competencia y el funcionamiento equilibrado del mercado interior, valorando la conveniencia de una revisión del enfoque adoptado o de la retroacción del procedimiento a una fase de consulta pública plenamente informada.**

Madrid, a 23 de febrero de 2026.

Jorge Hinojosa
Director General