



MEMORIA SOBRE EL 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.

Introducción

Entre los intereses de carácter público cuya salvaguarda es objetivo primordial de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, ocupan un lugar preeminente la prevención de conductas adictivas, la protección de los derechos de los participantes vulnerables o grupos en riesgo y, en general, la protección de las personas consumidoras.

En desarrollo de la citada Ley 13/2011, de 27 de mayo y, con el objetivo de determinar las condiciones de las políticas de juego responsable o seguro y de protección de las personas consumidoras que deben cumplir los operadores de juego, se dictaron en primer lugar, el Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de comunicaciones comerciales de juego, que contenía un Título II dedicado a las “Políticas activas de información y protección de las personas usuarias”, el cual, entre otras medidas, preveía la detección de los comportamientos de riesgo de las personas usuarias registradas, y, posteriormente, el Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo, por el que se desarrollan entornos más seguros de juego. Este real decreto ha supuesto una profunda transformación de las políticas de juego seguro, dado que establece un nuevo marco de protección de las personas consumidoras de este tipo de servicios que sitúa a las personas participantes en el centro de las medidas tuitivas a adoptar. En efecto, el elenco de medidas establecidas en el real decreto constituye un marco omnicompreensivo y sistemático en el que la concepción del juego seguro deja de pivotar en torno a la figura del participante, concebido como sujeto racional que adopta las mejores decisiones en función de un interés propio iluminado por la información que pone a su disposición el operador de juego, como elemento central de la política de protección, a una concepción en la que se toman en consideración los elementos configuradores de la oferta y del consumo de juegos de azar como elementos determinantes de esa protección..

En concreto, la Sección 2.ª del Capítulo III del Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo, relativo a las políticas activas de información y protección añadidas para determinados colectivos vulnerables o grupos en riesgo, regula el conjunto de medidas adicionales aplicables a los participantes incursos en comportamientos de juego de riesgo. Una de ellas, prevista en el artículo 24.1 del citado Real Decreto, obliga a que los operadores de juego adopten mecanismos y protocolos que permitan detectar los comportamientos de juego de riesgo, teniendo en cuenta criterios o indicadores objetivos que revelen patrones de actividad, como por ejemplo, el volumen, la frecuencia y la variabilidad de las participaciones o los depósitos, sin perjuicio de otros elementos cuantitativos o cualitativos que pudieran resultar relevantes de acuerdo con la



mecánica de los distintos juegos o con la experiencia del operador. En línea con esta exigencia a los operadores, el apartado 3 del citado artículo, también prevé que la autoridad encargada de la regulación del juego podrá desarrollar, mediante resolución, los concretos mecanismos para la detección de comportamientos de riesgo, así como el contenido de los protocolos de actuación que los operadores y, en su caso, la propia autoridad, deban adoptar hacia estas personas, una vez detectados tales comportamientos.

Por último, la disposición final tercera del Real Decreto 176/2024, de 14 de marzo, dispone que, en el plazo de dos años desde la entrada en vigor del mismo, y en los términos previstos en el artículo 24.3, la autoridad encargada de la regulación del juego desarrollará un mecanismo de detección de comportamientos de riesgo que será utilizado por todos los operadores de juego en los términos que determine dicha autoridad.

En el contexto de la citada normativa, los operadores de juego han desarrollado sus propios protocolos de detección con base en los criterios y umbrales que han considerado más adecuados para la identificación y detección de estos comportamientos de riesgo. Ahora bien, el análisis que este centro directivo ha podido realizar de estos protocolos ha evidenciado un alto grado de heterogeneidad entre operadores, tanto en lo que concierne a su diseño como a su aplicación, lo que supone disparidades graves en los niveles de protección aplicables a los usuarios en función del operador en el que estén desarrollando su actividad.

Por ello, la presente resolución tiene como finalidad determinar un mecanismo de detección de comportamientos de riesgo con criterios y umbrales comunes, aplicable con carácter obligatorio por todos los operadores, de tal forma que se posibilite una categorización homogénea del colectivo de personas jugadores en riesgo con independencia de cuál sea el operador en el que la persona participante este jugando, categorización que, sin suponer en ningún caso un diagnóstico clínico de enfermedad alguna, permite, no obstante, activar el conjunto de medidas tuitivas previstas en el Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo, destinado a estas personas.

Base jurídica

El presente proyecto de resolución constituye un desarrollo ejecutivo de las previsiones contenidas en el Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo, por el que se desarrollan entornos más seguros de juego y, en concreto, de lo dispuesto en la disposición final tercera – Mecanismos de detección de comportamientos de riesgo - que, en términos de un mandato dirigido a la autoridad encargada de la regulación del juego, dispone:

“En el plazo de dos años desde la entrada en vigor de este real decreto, en los términos previstos en el apartado 3 del artículo 24, 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.

A estos efectos, la autoridad encargada de la regulación del juego podrá suscribir convenios con entidades del Sistema Nacional de Salud con la finalidad de acceder a datos sobre personas que, habiendo sido diagnosticadas con un trastorno asociado a su conducta de juego, al mismo tiempo hayan tenido abierta una cuenta de juego online con algún operador de juego regulado. En todo caso, el tratamiento de estos datos solo podrá realizarse con el consentimiento previo de las personas mencionadas, que además de reunir las condiciones previstas en el apartado 11 del artículo 4 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, podrá retirarse en cualquier momento”.

El apartado 3) del artículo 24 al que reenvía la anterior disposición se expresa en los siguientes términos:

“3. La autoridad encargada de la regulación del juego podrá desarrollar, mediante resolución, los concretos mecanismos para la detección de comportamientos de riesgo, así como el contenido de los protocolos que los operadores y, en su caso, la propia autoridad, deban adoptar hacia estas personas, una vez detectados tales comportamientos”.

En definitiva, el presente proyecto de resolución encuentra su base jurídica en lo dispuesto en la disposición final tercera del Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo, que habilita a la DGOJ, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, para mediante resolución a desarrollar el mecanismo de detección de comportamientos de riesgo que será utilizado por todos los operadores en los términos que determine la Dirección General de Ordenación del Juego.

Alternativas a la adopción de la Resolución

No existen alternativas ya que la disposición final tercera del Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo, establece de manera imperativa que en el plazo de dos años la autoridad de regulación del juego – Dirección General de Ordenación del Juego – debe desarrollar un mecanismo para la detección de comportamientos de riesgo que deberá ser utilizado por todos los operadores.

Cabe señalar en este punto que con la presente resolución queda superado el actual modelo de determinación de comportamientos de riesgo en función de los criterios que cada operador pueda establecer para su base de jugadores.

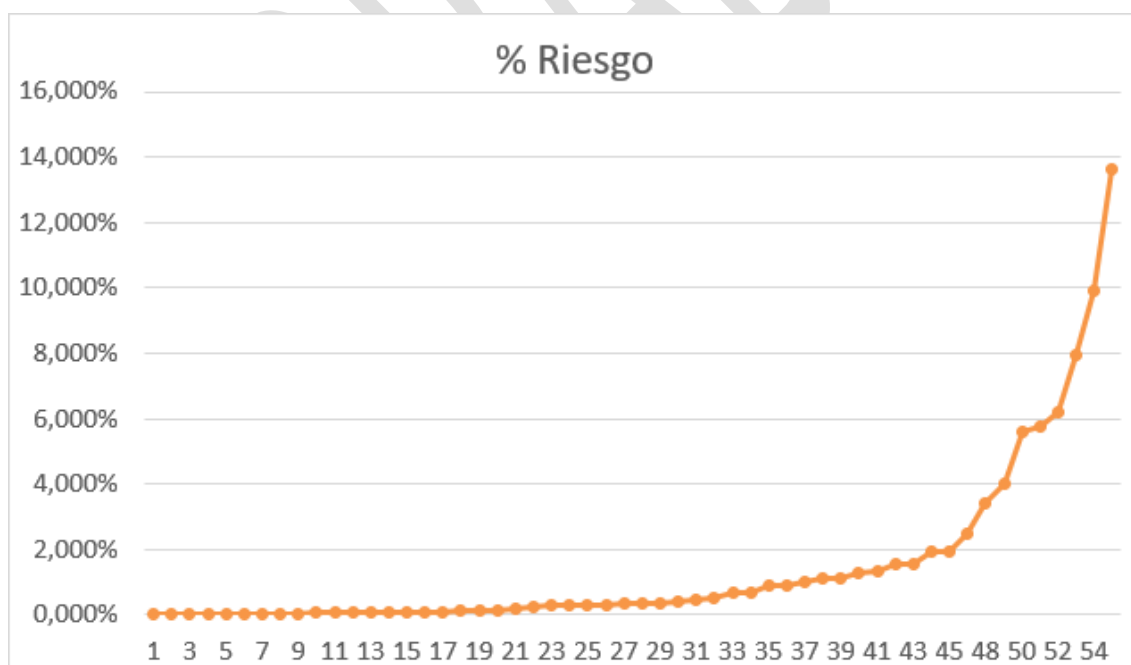


Este modelo fue introducido en el año 2020 mediante las previsiones contenidas en el artículo 30 del Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de comunicaciones comerciales de las actividades de juego.

El apartado 3) de este artículo preveía la obligación de que todos los operadores comunicarán a la autoridad encargada de regulación del juego antes del 31 de enero de cada año *"... la versión actualizada de la descripción básica de los mecanismos y protocolos implementados que permitan detectar los comportamientos de riesgo, el protocolo de actuación en el caso de detección de dichos comportamientos, el número total de personas con comportamiento de riesgo detectadas durante el año anterior con arreglo a los mecanismos establecidos, así como de las acciones realizadas y el seguimiento y efecto de las mismas."*

En el período transcurrido, el análisis que este centro directivo ha podido realizar de estos protocolos ha evidenciado un alto grado de heterogeneidad entre operadores, tanto en lo que concierne a su diseño como a su aplicación, lo que supone disparidades graves en los niveles de protección aplicables a los usuarios en función del operador en el que estén desarrollando su actividad.

Constituye evidencia de lo anterior, la gran disparidad existente en el porcentaje de cuentas activas identificadas como *"en riesgo"* entre operadores tal y como refleja el siguiente gráfico:



% de cuentas activas identificadas como "en riesgo" según los mecanismos de detección de jugadores en riesgo puestos en práctica por los 54 operadores activos – de 0% a 13,6% -



La evidente infradetección que arrojan estas cifras resulta especialmente llamativa en un sector de actividad económica que tiende a concentrar sus ingresos en un porcentaje de personas jugadoras significativamente reducido¹.

Contenido de la Resolución

La Resolución se estructura en los siguientes apartados:

Primero: destinado al objeto de la Resolución, siendo el objeto aprobar el mecanismo de detección de comportamientos de riesgo que será utilizado por todos los operadores.

Segundo: establece el momento en el que será eficaz la Resolución.

Anexos: disponen las especificaciones relativas al mecanismo de detección de comportamientos de riesgo.

Descripción de la tramitación

El proyecto de Resolución debe ser sometido a los siguientes trámites:

- Información pública desde el XX/XX/XXXX hasta el XX/XX/XXXX
- Informe de la Abogacía del Estado del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030.
- El proyecto de Resolución deberá ser sometido al procedimiento de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas y de reglamentos relativos a los servicios de la sociedad de la información previsto en la Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de

¹ Esta concentración de los ingresos de los operadores en un pequeño segmento de los jugadores ha sido señalado como característica estructural del modelo de negocio del sector económico del juego en "The Lancet Public Health Commission on gambling", publicado el 24/10/2024, en cuya página 9 se afirma: "The business model of commercial gambling relies disproportionately on a small proportion of users who consume a substantial proportion of the products and generate the majority of industry profits. 95,96 The so-called addiction surplus⁹⁷ is particularly apparent in connection with the most harmful gambling products and formats, including, but not limited to, electronic gambling machines (EGMs) and casino style games (especially the online versions).^{26,98} Pareto estimates of Canadian gambling company data showed that the top 20% of most active people who gamble account for 92% of sports bets or 90% of online casino activity.⁹⁹ A US study showed that in sports betting, 5-7% of people who gamble accounted for 80% of spending, whereas for online casinos, 4-9% of those who gamble accounted for 80% of revenues.¹⁰⁰ Similar concentration effects were recently evidenced in Connecticut, USA.¹⁰¹" (accesible en [https://www.thelancet.com/journals/lanpub/article/PIIS2468-2667\(24\)00167-1/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lanpub/article/PIIS2468-2667(24)00167-1/fulltext))



información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información.

Impactos

I. IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO

Para la ejecución del proyecto se estima necesario realizar un contrato para la prestación de un servicio de consultoría para la evaluación del mecanismo de detección de comportamientos de riesgo, mediante procedimiento negociado sin publicidad, cuyo presupuesto base de licitación ascendería a 77.705,28 €, todo ello con cargo a la aplicación presupuestaria 29.10.496M.227.06.

Si bien tiene dicho impacto en los Presupuestos Generales del Estado, la ejecución del proyecto no implica ningún impacto en los presupuestos de las Comunidades Autónomas ni de las Entidades Locales.

II. 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.

III. IMPACTO 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 2024**², el número de jugadores activos por sexo se distribuye en 1.655.923 hombres (83,15%) y 335.627 mujeres (16,85%). Si comparamos estos datos con respecto a la 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 16,85% en 2024), con un gasto neto medio de 740 euros para los hombres y de 538 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 regulado. Así, esta distribución en 2024 es la siguiente:

² <https://www.ordenacionjuego.es/datos-estudios/datos-juego/datos-anuales-jugador-online-ambito-estatal>



- ✓ Apuestas 1.416.081 usuarios activos (90,30 % del total) y 52.115 usuarias activas (con una cuota del 9,70 % del total de personas jugadoras, siendo el porcentaje de 2016 del 16,43% del total de personas jugadoras activas).
- ✓ Bingo: 29.179 usuarios activos (31,80 % del total) y 62.581 usuarias activas, esto es, un total del 68,20 % de personas usuarias de esta modalidad de juego online. (en 2016 el porcentaje de mujeres jugadores fue del 37,49 %).
- ✓ Juegos de casino: 949.868 hombres (84,52 % del total) y 173.970 mujeres jugadoras, es decir, un 15,48 % del total de personas jugadoras activas. En 2016, el porcentaje de mujeres jugadoras en juegos de casino fue del 17,75%).
- ✓ Póquer: 394.898 usuarios activos (96,6 %) y 13.426 usuarias activas, con un porcentaje del 2,3% 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 proyecto de resolución 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.

IV. 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.

Ahora bien, atendiendo a su vocación tuitiva y el elevado número de personas jóvenes mayores de edad que participan en actividades de juego regulado online, sí que tendrá un impacto positivo en lo que respecta a los y las participantes con edades comprendidas entre los 18 y los 25 años³.

³ En el año 2024 la cohorte de población de 18-25 años de edad representó el 34,5% del total de las personas jugadoras online, constituyendo el mayor colectivo de jugadores.



V. 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, esta resolución se estima que tendrá un impacto positivo en la familia.

El refuerzo de las medidas de protección que el proyecto supone para el colectivo de personas participantes que puede estar desarrollando comportamientos de riesgo que terminen en un diagnóstico clínico, permite considerar un impacto positivo en el entorno familiar de los participantes en actividades de juego.