



## EL JUEGO: HACIA ENTORNOS MÁS SEGUROS\*

*Comentario al Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo, por el que se desarrollan entornos más seguros de juego*

**Leire Gutiérrez Molina**

*Doctoranda*

*Universidad del País Vasco (UPV/EHU)*

*Fecha de publicación: 10 de abril de 2023*

### 1. Contexto

Los juegos de azar y apuestas llevan despenalizadas más de 40 años. En el tránsito de su legalización y regulación, se ha buscado el equilibrio entre el juego y, entre otras, la salud pública. A día de hoy, la piedra angular de la ordenación del juego es la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de Regulación del Juego (en adelante, LRJ). Entre los preceptos de la citada Ley, cabe recalcar su artículo 8, bajo la rúbrica de “*La protección de los consumidores y políticas de juego responsable*”, pues el Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo, sobre entornos más seguros de juego (en lo sucesivo, RD 176/2023) tiene como objeto desarrollarlo. Este trabajo se fundamentará en explicar la regulación que introduce el RD 176/2023, al mismo tiempo que se desarrollan ciertos aspectos como qué sucede cuando no se cumple la normativa de juegos seguros y responsables.

El juego se contempla desde una perspectiva preventiva, de sensibilización, intervención y de control, así como de reparación de los efectos negativos producidos. Y, concretamente, el juego responsable o seguro, es entendido como el conjunto de

---

\* Trabajo realizado bajo la tutela de la profesora Ana I. Mendoza Losana en el marco del Proyecto de Investigación PID2021-128913NB-I00, del Ministerio de Ciencia e Innovación y la Agencia Estatal de Investigación (AEI) cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) titulado “Protección de consumidores y riesgo de exclusión social: seguimiento y avances”, dirigido por Ángel Carrasco Perera y Encarna Cordero Lobato y en el marco de las Ayudas para la realización de proyectos de investigación aplicada, en el marco del Plan Propio de investigación, cofinanciadas en un 85% por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), para el proyecto titulado “Modelos jurídicos eficientes de consumo sostenible”, con Ref.: 2022-GRIN-34487 dirigido por Ángel Carrasco Perera y Ana I. Mendoza Losana.



elementos configuradores de la oferta y del consumo de juegos de azar que conducen a reducir el riesgo de la aparición de comportamientos de juego de riesgo, problemático o patológico o, a minimizar la aparición de daños en la esfera personal, familiar y patrimonial de las personas.

En lo respectivo al juego responsable, lo cierto es que el Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de comunicaciones comerciales de las actividades del juego, impulsó las políticas de juego seguro en las actividades de juego del Estado<sup>1</sup>. No obstante, la realidad ha requerido que se reforzara la exigibilidad y el alcance material de la normativa que se aplica a los operadores en materia de juego seguro. Con ello, el RD 176/2023 busca potenciar la prevención de conductas adictivas, proteger los derechos de los grupos en riesgo y, en general, a las personas consumidoras.

La experiencia ha demostrado, por un lado, que existe una gran disparidad tanto en las medidas adoptadas como en el desarrollo efectivo de las mismas entre las distintas entidades autorizadas para la oferta de juego de ámbito estatal. Por otro lado, existe una creciente preocupación social en relación con las consecuencias que acarrea el consumo de ciertos juegos y apuestas. Estas dos razones han sido las que, esencialmente, han impulsado la promulgación de esta norma.

El problema más severo que produce la actividad de juego es el surgimiento de comportamientos de consumo irreflexivos, compulsivos y, en última instancia, patológicos, con base en la mecánica de activación psicológica que puede producirse. Estos comportamientos pueden perturbar la correcta percepción de la relación entre riesgo y recompensa en algunos jugadores, que ven disminuido o anulado el control volitivo sobre su proceder y no son capaces de dejar de jugar, a pesar de las implicaciones negativas de diversa índole (económicas, familiares, sociales, laborales, personales...) que ello les pueda suponer.

Los datos apuntan a que en España la ludopatía está contenida. De la población española mayor de 18 años muestra un juego patológico con arreglo a su comportamiento en el último año en torno al 0.3%<sup>2</sup>. No obstante, el Gobierno estimó necesaria la promulgación del RD 176/2023 al amparo del principio de prevención, dado que se evidenciaron ciertos factores que suponían riesgo. En primer lugar, aunque la ratio de juego patológico se mantenga, no quiere decir que sea una situación controlada, debido a que el número de jugadores ha aumentado, y por ende, hay más individuos con conductas poco saludables.

---

<sup>1</sup> Cuyo título II, y cuantas disposiciones de igual o inferior rango opuestas al RD 176/2023, se verá derogado con la entrada en vigor del RD 176/2023, por haberse introducido su contenido en el RD.

<sup>2</sup> Memoria del Análisis de impacto normativo del Real Decreto por el que se regula el desarrollo de entornos más seguros de juego (versión 12/07/2021), pp. 6-9. Consultable en: [https://www.sanidad.gob.es/normativa/audiencia/docs/RD\\_ENTORNOS\\_SEGUROS\\_JUEGO.pdf](https://www.sanidad.gob.es/normativa/audiencia/docs/RD_ENTORNOS_SEGUROS_JUEGO.pdf)



En segundo lugar, han aumentado las inscripciones en el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego (en adelante, RGIAJ)<sup>3</sup>. En tercer lugar, se ha advertido que la edad media de inicio de los jugadores ha disminuido. Es más, los datos del año 2021 demuestran que el 29.95% de los jugadores activos online tienen una edad comprendida entre 18 y 25 años; el 33,23% una edad comprendida entre los 26 y 35 años y un 21,35% una edad de entre 36-45 años<sup>4</sup>. En íntima conexión con esta idea, ha crecido el número de jugadores especialmente jóvenes en el mercado de juego online, así como su nivel de gasto. La captación de clientes del juego online es remarcada (en 2016, 500.000 jugadores; en 2017, 485.000; en 2018, 429.000; en 2019, 303.000 y en 2020 351.000), siendo cada vez más intensa en los jóvenes. En cuarto lugar, las encuestas y estudios no son precisas en cuanto al juego problemático que no acaba de constituir un trastorno, ya que la patología es consecuencia de un periodo prolongado. Los motivos que hacen necesario el refuerzo de la normativa del juego responsable o segura podía continuar, pero no es objeto de este estudio analizar con detenimiento los mismos, si bien se ha podido observar que los datos son preocupantes.

De este modo, el RD 176/2023 impone a los operadores de juego que promocionen un marco comercial, operativo y de servicio que promueva pautas de consumo saludable y que eviten o minimicen los daños personales, familiares y patrimoniales de los usuarios, especialmente, de los integrantes de colectivos especialmente vulnerables. Para ello, se establecen obligaciones o medidas activas para los operadores y se regulan ciertas medidas de protección para cualquier tipo de jugador, a pesar de que se diseñan normas concretas para colectivos considerados como “especialmente vulnerables”: (i) los participantes jóvenes; (ii) las personas que desarrollan un comportamiento de juego intensivo y puede implicar riesgo en la actividad de juego; (iii) participantes que ya han desarrollado un comportamiento de juego de riesgo; (iv) participantes que hayan ejercido las facultad de autoprohibición y autoexclusión.

El RD 176/2023 consta de tres capítulos, diez disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y seis disposiciones finales. En las siguientes líneas, se desarrollará el contenido de los tres capítulos, siendo recalable que la norma entrará en vigor a los seis meses de su publicación en el BOE, es decir, el 15 de septiembre de 2023, salvo ciertos preceptos que poseen distinta *vacatio legis*.

---

<sup>3</sup> En el RGIAJ se recogen los datos de aquellas personas que no desean ejercer sus derechos al libre acceso a los juegos de azar, o que incluso por resolución judicial han sido limitadas en este derecho. Se hablaría de la autoprohibición cuando la persona lo solicitara voluntariamente. Si bien, que las inscripciones en el RGIAJ hayan incrementado puede deberse a distintos motivos: mayor sensibilidad social,...

<sup>4</sup> Consultable en: <https://www.ordenacionjuego.es/es/informe-jugador-online>



## 2. Análisis del RD 176/2023, de 14 de marzo

### 2.1. *Ámbito de aplicación subjetivo*

El RD de referencia se aplica a los operadores que desarrollan una actividad de juego comprendida en el ámbito de aplicación de la LRJ, y que esté sometida a identificación de usuario y con cuenta de juego (incluyendo los operadores que comercializan los juegos de loterías regulados en esa ley<sup>5</sup>). Pero ¿qué o quién es un operador? El operador de juego es la persona física o jurídica habilitada, legalmente o mediante licencia o autorización, para el ejercicio de actividades de juego de ámbito estatal incluidas en la LRJ (p. e. loterías<sup>6</sup>, apuestas<sup>7</sup>, rifas<sup>8</sup> y concursos<sup>9</sup> y otros juegos de carácter ocasional<sup>10</sup>).

### 2.2. *Ámbito de aplicación objetivo: deberes de los operadores de juego*

El RD comentado, en su capítulo II, establece las “*políticas activas de información y protección de las personas consumidoras*”, subdividido en dos secciones. La primera, relativa al responsable del juego seguro, el plan de medidas activas y las obligaciones de

---

<sup>5</sup> La Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE) tiene una aplicación particular, debido a su régimen específico de control público. Por lo que las competencias atribuidas a la autoridad encargada de la regulación del juego serán ejercidas por el Consejo de Protectorado de la ONCE.

<sup>6</sup> Se definen como “...*actividades de juego en las que se otorgan premios en los casos en que el número o combinación de números o signos, expresados en el billete, boleto o su equivalente electrónico, coinciden en todo o en parte con el determinado mediante un sorteo o evento celebrado en una fecha previamente determinada o en un programa previo, en el caso de las instantáneas o presorteadas...*” [art. 3. b) Ley 13/2011].

<sup>7</sup> Comprendidas como “...*cualquiera que sea su modalidad, aquella actividad de juego en la que se arriesgan cantidades de dinero sobre los resultados de un acontecimiento previamente determinado cuyo desenlace es incierto y ajeno a los participantes, determinándose la cuantía del premio que se otorga en función de las cantidades arriesgadas u otros factores fijados previamente en la regulación de la concreta modalidad de apuesta*” [art. 3. c) Ley 13/2011].

<sup>8</sup> Es “...*aquella modalidad de juego consistente en la adjudicación de uno o varios premios mediante la celebración de un sorteo o selección por azar, entre los adquirientes de billetes, papeletas u otros documentos o soportes de participación, diferenciados entre si, ya sean de carácter material, informático, telemático o interactivo, en una fecha previamente determinada, y siempre que para participar sea preciso realizar una aportación económica. El objeto de la rifa puede ser un bien mueble, inmueble, semoviente o derechos ligados a los mismos, siempre que no sean premios dinerarios*” [art. 3. d) Ley 13/2011].

<sup>9</sup> Su concepto se refiere a “...*aquella modalidad de juego en la que su oferta, desarrollo y resolución se desarrolla por un medio de comunicación ya sea de televisión, radio, Internet u otro, siempre que la actividad de juego esté conexa o subordinada a la actividad principal. En esta modalidad de juego para tener derecho a la obtención de un premio, en metálico o en especie, la participación se realiza, bien directamente mediante un desembolso económico, o bien mediante llamadas telefónicas, envío de mensajes de texto o cualquier otro procedimiento electrónico, informático o telemático, en el que exista una tarificación adicional, siendo indiferente el hecho de que en la adjudicación de los premios intervenga, no solamente el azar, sino también la superación de pruebas de competición o de conocimiento o destreza*” [art. 3. e) Ley 13/2011].

<sup>10</sup> “*Son todos aquellos juegos que no tienen cabida en las definiciones anteriores, como por ejemplo el póquer o la ruleta, en los que exista un componente de aleatoriedad o azar y en los que se arriesguen cantidades de dinero u objetos económicamente evaluables*” [art. 3. f) Ley 13/2011].



formación de los operadores de juego. La segunda regula las obligaciones generales de información y protección destinadas a la totalidad de los clientes de los operadores de juego.

De modo general, y a fin de conseguir entornos de juegos seguros, los operadores se ven obligados a reforzar sus obligaciones de información, fomentar campañas y estudios de sensibilización, junto con los mecanismos de detección de comportamientos problemáticos de juego o la prevención del surgimiento de tales comportamientos o de su agravamiento, una vez detectados<sup>11</sup>.

Entrando en el fondo de las medidas y obligaciones de los operadores, procedemos a mencionar los deberes de los operadores derivados de la política de juego seguro:

1. *Designación de un responsable de juego seguro y formación del personal.* Se obliga a designar a un responsable de juego seguro que se pondrá en contacto con la autoridad encargada de la regulación del juego (Dirección General de Ordenación del Juego, en lo sucesivo, DGOJ). El responsable desempeñará funciones de supervisión de las políticas de juego seguro, elaborará el plan de medidas activas del operador y una memoria anual sobre las actividades realizadas en este aspecto. El designado debe formar parte de la estructura organizativa directiva del operador o ser una persona con responsabilidad e influencia en la dirección. Su nombramiento ha de ser comunicado a la DGOJ a fin de inscribirlo en el Registro de Personas Vinculadas a Operadores de Juego.
2. *Formación del personal.* Todo el personal del operador debe recibir formación genérica sobre juego responsable. Si bien el personal que mantenga contacto con los usuarios y los dependientes jerárquicos del responsable de juego seguro han de recibir formación específica sobre el juego seguro anualmente, orientada, principalmente, a la identificación de indicios de comportamientos de riesgo y a la política de juego seguro aprobado por el operador para el que trabajan.
3. *Información en portales web y aplicaciones.* El usuario debe disponer de información sobre el juego seguro en los portales web y aplicaciones de los operadores, de manera claramente visible y con un enlace directo a los portales públicos sobre juego seguro. La información mínima que ha de suministrarse se encuentra tasada en la Sección 2ª, artículo 9, siendo alguna de ella: información

---

<sup>11</sup> El cumplimiento de estos deberes puede ser facilitado por los canales electrónicos, informáticos, telemáticos o interactivos de los operadores. Es más, estudios han demostrado que el juego online presenta una gran potencialidad para poner en marcha medidas relacionadas con el juego responsable: Wood, R. T. A., Shorter, G. W., & Griffiths, M. D. (2014a). Rating the suitability of responsible gambling features for specific game types: A resource for optimizing responsible gambling strategy. *International Journal of Mental Health and Addiction*, 12, 94–112.

Wood, R. T. A., Shorter, G. W., & Griffiths, M. D. (2014b). Selecting appropriate gambling features for a specific portfolio of games. *The Responsible Gambling Review*, 1, 51–63.



general sobre el juego seguro y los posibles riesgos de jugar, la prohibición de jugar a menores de edad, la facultad de autoprohibición<sup>12</sup> y condiciones de ejercicio, límites de depósitos y su operativa de funcionamiento y modificación, posibilidad de autoexclusión<sup>13</sup> temporal, test de autoevaluación del comportamiento del juego, teléfono de asistencia en materia de juego seguro<sup>14</sup>...Igualmente, se ha de hacer pública la información relativa a las licencias o autorizaciones que posea el operador, a fin de asegurar el juego autorizado.

4. *Tratamiento a la clientela privilegiada compatible con la política de juego seguro*: La clientela privilegiada es la formada por aquellas personas que, por su relevante nivel de gasto, tienen una atención especializada por el operador, que les permite acceder a los productos o servicios ofrecido en mejores condiciones que al resto de la clientela o a actividades promocionales singularizadas. A estos efectos, el RD prohíbe que los jugadores de 25 años o menos reciban esta atención y exige que antes de la inclusión de un usuario a la clientela privilegiada, se evalúe de manera individualizada si hay indicios de comportamientos de riesgo, en cuyo caso, no podría ser incluido.
5. *Mensaje a nuevo usuario*: Cuando un jugador se registre en la plataforma de un operador, éste debe recibir en un plazo máximo de 24 horas un mensaje en el que se facilite información sobre las características y naturaleza de los juegos de azar que se ofertan, los riesgos asociados con el juego y las políticas de juego que posee el operador.
6. *Configuración específica previa a la sesión de juego para los operadores que poseen la licencia general de "otros juegos"*<sup>15</sup>: Antes de iniciar la sesión, el usuario debe establecer el tiempo y cantidad máximos que desea jugar a lo largo de cada sesión. De igual modo, el usuario posee la facultad de restringir temporalmente su acceso a una sesión futura, para el caso en el que la sesión que está iniciando finalice automáticamente, como consecuencia del transcurso del tiempo o agotamiento de cantidad máxima fijada<sup>16</sup>. Toda esta configuración no se puede modificar a lo largo de la sesión. Agotado el tiempo o cantidad límite, el juego se finalizará automáticamente, desconectándose de la partida una vez acabadas las partidas, manos o tiradas en curso. Para no acceder a nuevas partidas desde la finalización de la sesión, se impone al operador que habilite ciertos

---

<sup>12</sup> A pesar de que se ahondará en esta cuestión, cabe mencionar que es la facultad de una persona de solicitar que le sea prohibida la participación en las actividades de juego, mediante su inscripción en el RGIAJ.

<sup>13</sup> Es la facultad de una persona de solicitar que temporalmente se le restrinja el acceso a su cuenta de juego sin que se proceda a su cancelación o cierre.

<sup>14</sup> El cual no podrá ser objeto de tarificación adicional y al menos ha de prestarse en castellano.

<sup>15</sup> Queda excluido de esta previsión el póquer torneo, debido a "*sus especiales características estructurales*" (art. 13.2 RD).

<sup>16</sup> Todo ello sin perjuicio de la voluntad de acabar la sesión antes del cumplimiento de cualquiera de los límites.



- mecanismos, si bien no se especifican. Igualmente, cuando el jugador desee iniciar una nueva sesión transcurridos 60 minutos desde la finalización de la anterior, el operador le debe informar sobre el tiempo transcurrido desde la última participación, la conveniencia de realizar un juego más seguro y las implicaciones de un juego excesivo.
7. *Configuración específica previa a la sesión de juego para la lotería instantánea o presorteadada*: Ésta se configura de modo muy similar al de los juegos bajo la licencia de “otros juegos”<sup>17</sup>, siendo una de las diferencias que se introducen que el operador debe anticipar al participante la proximidad del cumplimiento de los límites fijados, a fin de que pueda cerrar la sesión ordenadamente si lo desea.
  8. *Límites a los importes de apuestas en directo*: El apostante no debe poder apostar una cantidad que exceda del saldo que tenga en el momento en el que se inicia el evento de apuestas. Cuando sea una apuesta en directo combinada de dos o más eventos simultáneos, el máximo que se puede apostar es el importe del saldo que se posea en el momento de inicio del primero de los eventos. Aunque, ya sea una apuesta en directo única o combinada, se posibilita apostar las cantidades ganadas de los premios de ese evento.
  9. *Mensajes informativos sobre la conducta de juego cada hora*: En todos los juegos, durante la sesión, se debe recibir, al menos, cada 60 minutos mensajes informativos de lectura obligatoria para poder seguir jugando, en los que se dará información objetiva, sin juicios de valor, respecto a la conducta del juego que se está tenido (tiempo jugado, cantidades apostadas, pérdidas netas...).
  10. *Prohibición de mensajes incitantes*: Se imposibilitan mensajes como “Casi acertaste” o “Estuviste cerca”, por fomentar el juego.
  11. *Derecho de los usuarios a acceder al resumen mensual de su actividad*: Los usuarios tienen derecho a acceder al resumen mensual de su actividad con cada operador, y los operadores tienen la obligación de enviar éste, al menos, cada tres meses. El resumen contendrá ciertos datos mínimos: número de accesos a la plataforma del operador, depósitos y medios de pago, histórico de movimiento, histórico de balance del gasto y evolución de las modificaciones de los límites de depósito.

Por tanto, una vez analizadas las obligaciones que se les impone a los operadores, nos percatamos de que en gran medida se basa en un sistema de notificaciones. El operador debe suministrar información no solo genérica ni generalizada al público que accede a su plataforma sobre el juego seguro, sino que el usuario ha de recibir atención e información individualizada mediante notificaciones o mensajes. Los operadores han de hacer un seguimiento de la actividad de cada jugador, y registrar ciertos datos objetivos, para así

---

<sup>17</sup> A fin de no reiterarnos, nos remitimos al art. 15 RD.



poder evaluar, no solo el propio jugador, sino también el operador qué tipo de actitud mantiene el usuario respecto al juego y si realiza un juego seguro y responsable.

### **2.3. Colectivos vulnerables**

El Capítulo III de la norma diseña las políticas activas de información y protección añadida para colectivos vulnerables o grupos de riesgo. En otras palabras, potencia el amparo de ciertos clientes. A continuación, se detallarán las medidas protectoras específicas para cada colectivo.

#### *2.3.1. Participantes con un comportamiento de juego intensivo*

Estos jugadores son los que han incurrido en pérdidas netas semanales iguales o superiores a 600 euros, durante tres semanas seguidas. Pero, cuando se tratara de participantes de 25 años de edad o inferior, las pérdidas netas semanales se reducen a 200 euros semanales o más, durante tres semanas seguidas<sup>18</sup>. De este modo, se pretende proteger a las personas usuarias que juegan con frecuencia y que además están padeciendo daños en su esfera patrimonial.

Los jugadores que adquieran la condición de “jugador intensivo” serán notificados de esta circunstancia, mediante un mensaje específico y comprensible para un usuario medio a través de correo electrónico o cualquier otro medio que permita dejar constancia de la comunicación efectuada. El mensaje se enviará en el plazo de 24 horas siguientes al cumplimiento de los requisitos de “jugador intensivo”. La notificación contendrá información sobre la relación de la persona participante con el juego, y deberá comprender, al menos, datos tales como el importe medio de depósitos, el tiempo de conexión, las pérdidas acumuladas, así como cualquier otro que el operador, en atención a la concreta circunstancia de esa persona, pueda estimar relevante a fin de permitirle tener un mejor autoconocimiento de su conducta de juego

El operador, mientras que el jugador siga teniendo esta conducta, le enviará mensualmente el resumen de su comportamiento. De igual modo, a éstos se les prohíbe depositar fondos mediante tarjetas de crédito, activándose esta restricción en las primeras 72 horas correspondientes a la semana siguiente en la que se haya obtenido la calidad de jugador intensivo.

---

<sup>18</sup> La pérdida neta semanal se calcula por el importe del saldo inicial en la cuenta de juego más los depósitos realizados deducidas las retiradas y saldo final, teniéndose únicamente en cuenta las transacciones y saldos de dinero real.

La semana es el periodo de tiempo de las 00:00 horas del lunes a las 24:00 del domingo.

No obstante, la condición de jugador intensivo es algo mutable, pues se pierde esta condición cuando transcurren seis semanas sin que, en ninguna de ellas, se sobrepasen los niveles de pérdidas de 600 o 200 euros marcados, según la juventud del consumidor.



Lo cierto es que, la condición de “jugador intensivo” se predica respecto a una sola plataforma, lo cual puede llevar a que el jugador en cuestión opte por registrarse en otra plataforma y juegue libremente a los juegos de este segundo operador. En efecto, esta *trampa* puede ser peligrosa, pues es plausible que el usuario desarrolle conductas de un “jugador con comportamientos de riesgo” (concepto que se verá en próximas líneas). Por este motivo, y a fin de que el usuario no acceda a juegos de otros proveedores, sería conveniente su inscripción en el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego (en adelante, RGIAJ) o registros autonómicos análogos.

La inscripción en el RGIAJ<sup>19</sup> implica que a los ciudadanos inscritos les sea prohibida la participación en las actividades de juego en los que es necesaria la identificación para la participación en las mismas. Para ello, a los operadores de juego les es facilitada la información del RGIAJ. La inscripción en el Registro puede realizarse voluntariamente por la persona que solicita que le sea prohibido el juego, por un tercero interesado o por resolución judicial. Para que un tercero tenga la facultad de inscribir a otra persona, la persona objeto de inscripción debe presentar una adicción patológica al juego o deben tener alguna limitación para acceder al juego.

La inscripción en el RGIAJ tiene efectos en todo el territorio nacional respecto a cualquier empresa comercializadora de juegos de azar y donde la normativa reguladora de dichos juegos ya sea estatal para los juegos online<sup>20</sup> o autonómica para el resto de juegos, especifique que es necesaria la identificación previa a realizar cualquier actividad de juego. No obstante, si la inscripción fuera solicitada en una CCAA, y su ámbito de aplicación fuera nacional, se comunicará a la DGOJ la inscripción, para que ésta la tramite y se la comunique al resto de CCAA.

Mediante la inscripción en el registro de prohibidos se lograría que el “jugador intensivo” no pudiera acceder a los juegos online estatales o el resto de autonómicos. Así, cuando se cancelara la inscripción en el RGIAJ, y la persona jugadora podría volver a jugar con libertad.

### 2.3.2. *Participantes jóvenes*

El RD contiene normas protectoras específicas para los jugadores de edad igual o inferior a 25 años. Por un lado, cuando un usuario joven se registra y es nuevo jugador, aparte de la información general que se le suministra a todo jugador, se debe advertir que el inicio del juego a edades tempranas aumenta la probabilidad de surgimiento de un trastorno de

---

<sup>19</sup> Art 55 y siguientes del 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.

<sup>20</sup> Consultable en: <https://www.ordenacionjuego.es/es/operadores/buscar>



juego o que es un indicador del grado de severidad de dicho trastorno, en caso de que ya se padezca.

Por último, está vetado que los participantes jóvenes reciban información sobre actividades promocionales cuyo objeto sea ajeno a la actividad de juego desarrollada en la plataforma del operador<sup>21</sup>.

### 2.3.3. *Participantes incursos en comportamientos de juego de riesgo*

Nos resulta llamativo en este aspecto que el RD no haya definido a este colectivo, ya que estimamos que es un concepto, a todas luces, ambiguo.

Los operadores han de establecer mecanismos y protocolos con el único efecto de permitir detectar los comportamientos de riesgo de los jugadores registrados, en base a indicadores objetivos (volumen, frecuencia, variabilidad de las participaciones o depósitos...). Cuando se concluya que una persona posee un comportamiento de riesgo, el operador debe aplicar las medidas que aquí se detallarán (en un plazo límite de 24 horas desde su incursión como persona con comportamiento de riesgo), sin perjuicio de las medidas adicionales que el protocolo de actuación de cada operador previera, entre otras, la posibilidad de resolver la relación contractual entre jugador y operador.

Se notificará al jugador, mediante correo electrónico u otro medio que deje constancia de su realización, que está incurso en un comportamiento de riesgo, además de información objetiva sobre las participaciones, gastos, patrones de conducta... que se hayan evidenciado, recomendando consultar las herramientas de control de actividad que posee, junto con las medidas que se explicarán a continuación. Así mismo, se exige que el jugador dé una respuesta activa a dicho mensaje en el plazo de 72 horas, pues en caso contrario se suspenderá la relación de juego del mismo. Mientras el jugador continúe mostrando una situación de riesgo, el operador ha de mantenerse en contacto con él, en el periodo y forma que se estime. Igualmente, el jugador no podrá recibir ningún tipo de información sobre actividades promocionales ni comunicaciones comerciales, así como tampoco se le dará el trato de clientela privilegiada. En el caso en el que jugase, solamente podrá utilizar medios de pago nominativos y de su titularidad, quedando prohibido el depósito de fondos con tarjetas de crédito.

Al igual que sucede con el “jugador intensivo”, el “jugador en riesgo” lo es únicamente para la plataforma en la que se ha detectado que cumple con los criterios de riesgo fijados en sus mecanismos y protocolos. Con lo que, para que la conducta de riesgo no se agrave

---

<sup>21</sup> Comprendemos que la redacción del art. 23 RD 176/2023 (“...no podrán recibir ningún tipo de actividad promocional...”) se refiere a la recepción de información sobre actividades promocionales.



por jugar en el resto de las plataformas o salones de juego, lo recomendado sería la inscripción del jugador en el registro de prohibidos.

#### *2.3.4. Participantes que han ejercido las facultades de autoprotección o autoexclusión*

En primer lugar, ahondaremos en las personas que han ejercido su derecho de autoprotección. Como se ha explicado previamente, la autoprotección consiste en la inscripción voluntaria del jugador o usuario en el registro de los prohibidos, a fin de que se le restrinja el acceso a los juegos de azar que requieran de identificación. De este modo, cuando el operador sea notificado de que un jugador se ha inscrito en el RGIAJ (cualquiera que fuera el motivo), procederá a suspender la cuenta de juego que tuviera en con él, y le comunicará las consecuencias de dicha suspensión. En otras palabras, le informará de que durante el periodo de suspensión no podrá realizar depósitos ni participaciones, pero podrá solicitar la transferencia del saldo y premios ganados, si bien cuando se cancelase la inscripción en el RGIAJ la persona podrá solicitar al operador que se alce la suspensión de la cuenta.

Cuando el operador informe a un jugador sobre la facultad de autoexcluirse (suspender temporalmente su cuenta de juego voluntariamente) y el jugador opte por ejercerla, la autoexclusión se hará efectiva en un plazo máximo de 48 horas desde la solicitud de la misma. La solicitud de autoexclusión ha de ser accesible, sencilla y estar de manera diferenciada en la página de inicio de la web del operador. No se podrán solicitar los motivos de la autoexclusión, ni será necesario interactuar con servicios de atención al cliente. La solicitud será irrevocable durante el tiempo fijado por el participante, que en caso de ser superior a 6 meses será revocable una vez transcurrido dicho periodo. Efectiva la autoexclusión, el jugador solo podrá acceder a la cuenta de juego para retirar el saldo y premios obtenidos con anterioridad a la suspensión.

El operador, a fin de evitar el juego de los autoexcluidos o autoprotecidos durante la vigencia de estas situaciones, deberá desarrollar procedimientos destinados al seguimiento y detección de posibles intentos de juego bajo otra identidad. En las labores de detección, el operador ha de comprobar periódicamente los datos que poseen de los jugadores suspendidos y, en caso de que haya coincidencias con otra persona en activo, suspenderá la cuenta de éste último hasta la comprobación de su verdadera identidad documental.

Colateralmente, tanto para las personas que se encuentren autoprotecidas o autoexcluidas, se impide el envío de comunicaciones comerciales.

Cuando se alce la inscripción del RGIAJ del jugador y éste desee volver a activar su cuenta, el operador deberá enviar un mensaje que incluya su situación previa a la



inscripción<sup>22</sup>, se indicarán los riesgos asociados con el juego, las políticas de juego responsable que posee el operador. Adicionalmente, para el caso en el que los inscritos hubieran tenido la consideración de jugadores con comportamiento de juego intensivo o de riesgo, esta información también le será transmitida.

### **3. Sobre la vigilancia y control del cumplimiento de las normas**

La regulación del juego, y en lo que a nosotros nos concierne, las previsiones respecto a juego seguro deben acatadas. Por ello, en este apartado se pincelará el control y vigilancia que existe respecto a la normativa en cuestión, y cuáles son las consecuencias del incumplimiento.

#### **3.1. Administración competente para vigilar y supervisar incumplimientos**

La DGOJ es la encargada, entre sus variadas funciones, de la vigilancia, control e inspección de las actividades de juego a nivel estatal. Se centra, entre otros, en el correcto funcionamiento de los sistemas de control de acceso para evitar el juego de personas que lo tienen prohibido (menores, inscritos en el registro de interdictos...); y, por otro lado, en el correcto funcionamiento de las medidas para la prevención y control de comportamientos de riesgos, tales como la adecuada información al jugador sobre la actividad de juego o los mecanismos para limitar los depósitos, el gasto o el tiempo de juego<sup>23</sup>.

Limitándonos al control que ejerce para asegurar que los operadores cumplen los requisitos para garantizar un entorno de juego seguro y responsable, la DGOJ trabaja desde una doble perspectiva. En primer lugar, realiza la monitorización y control de la actividad de juego basada en la información de actividad recibida por los operadores a través del Sistema de Control Interno (SCI) y en las actuaciones realizadas en las plataformas de juego (a modo de “*mystery shopper*”). En segundo lugar, mediante la inspección de los operadores y sus actividades de juego.

Ahondando en la monitorización de la actividad, estimamos necesario matizar que los operadores de juego reportan a la DGOJ la actividad que realizan, facilitando el conocimiento respecto a las personas que participan, las transacciones que se realizan, los premios otorgados... Entre dichos datos, se ha de suministrar el “estado del participante”

---

<sup>22</sup> Es más, cuando el operador contara con los datos descriptivos del comportamiento de la persona, los deberá mencionar en dicho mensaje (pérdidas acumuladas, tiempos de conexión, reclamaciones presentadas...) así como la circunstancia de haber estado catalogado como participante con un comportamiento de juego intensivo o de riesgo.

<sup>23</sup> DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN DEL JUEGO, “Estrategia de supervisión de la actividad de juego. Actualización de líneas de actuación”, 2018. Consultable en: <https://www.ordenacionjuego.es/es/supervision-control>



lo cual incluye a las personas que tienen prohibido el acceso (menores, interdictos...), pero no matiza quiénes se encuentran en situación de vulnerabilidad, esto es, jugadores en riesgo o intensivos. El control permanente que realiza la DGOJ ha facilitado que se controle de forma permanente el acceso a los juegos (para impedir la participación de los que lo tienen prohibido), el proceso de verificación de identidad y control de registro de usuarios, así como los límites de depósitos o gasto establecidos voluntariamente por los usuarios.

### **3.2. Registros de prohibidos**

Como se ha venido indicando, a nivel estatal, se ha constituido el RGIAJ junto con otros registros autonómicos de interdicción de acceso al juego. La LRJ prevé que se debe instar a la firma de convenios de colaboración entre la autoridad estatal y autonómicas 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. Mediante esta interconexión se pretende que la inscripción surja efectos en el territorio nacional y sea más fácil la identificación de los inscritos.

Consideramos que, para reforzar el juego responsable, es vital que los registros de prohibidos se encuentren debidamente interconectados, pues sin el mismo, la inscripción y consecuente restricción perderá eficacia. Estos registros son fundamentales para la consecución de un entorno seguro y sano del juego, ya que a pesar de que la inscripción se pueda realizar voluntariamente, existe la solicitud de inscripción a instancia del tercero interesado o de oficio por resolución judicial cuando haya una limitación o restricción del acceso al juego. Comprendemos que, en muchas ocasiones, en el caso en el que un jugador presente conductas de riesgo o intensivas, no va a ejercer su facultad de autoprohibición, pues no será consciente del problema que puede padecer o que padece.

### **3.3. Contratos celebrados incumpliendo la norma de juego seguro**

Creemos importante en este aspecto pincelar qué sucede cuando, a pesar de todos los requisitos de control y vigilancia que existen, se celebran contratos incumpliendo las normas de juego seguro o responsable. Así, nos debemos plantear qué sucede cuando una persona que tiene prohibido o limitado el poder de contratar con un operador, lo hace. ¿Es válido civilmente dicho contrato?

Para comenzar, y limitándonos a la normativa reguladora del juego, los arts. 26 y 27 de la LRJ obliga a los operadores a comprobar o verificar los datos aportados por los participantes en sus solicitudes de registro de usuario. Para ello, la Comisión Nacional del Juego (en lo sucesivo, CNJ) ha de establecer los procedimientos que permitan



constatar los datos de los registros de usuarios que figuran en el RGIAJ y los medios que faciliten a los operadores la verificación de la mayoría de edad de los participantes con el número de DNI o NIE.

Estos artículos fueron objeto de desarrollo mediante la Resolución de 12 de julio de 2012 de la DGOJ. En ella, expresamente se establece que son una “*condición imprescindible para el cobro de los premios obtenidos cualquiera que sea su importe y naturaleza*” la identificación del participante y comprobación de que no es menor, *incapacitado*<sup>24</sup> para jugar, persona que ha ejercido la autoprohibición o personas vinculadas con el operador de juego y familiares. Con lo cual, podemos comenzar a advertir que para el ordenamiento jurídico español la identidad de la persona que celebra el contrato es un elemento esencial que, en caso de concurrir un error en él, podría conllevar a la nulidad civil del contrato.

El operador es el responsable de la veracidad de los datos que figuran en su registro de usuarios y de la correcta identificación de los participantes. Respecto a la memoria de edad, la CNJ dispone en un Sistema de Verificación que permite conocer en tiempo real la fecha de nacimiento de los usuarios. En lo concerniente al control de las prohibiciones de acceso al juego de las personas inscritas en el RGIAJ, la CNJ pone a disposición de los operadores un sistema de acceso telemático al RGIAJ con el objeto de facilitar la comprobación de que los jugadores no figuran en el mismo. Una vez verificado que no figura en la lista, es válido el registro y celebración de contrato. No obstante, cada hora, el operador recibirá información actualizada sobre el RGIAJ y cuando afectare a uno de sus participantes, deberá prohibir o suspender al usuario activo. La Ley establece expresamente que esta verificación ha de realizarse en el proceso de abono de los premios del participante.

En lo que a la jurisprudencia corresponde, el Tribunal Supremo (en adelante, TS) se ha pronunciado respecto a la relevancia civil que puede conservar una infracción administrativa, como puede ser el caso de incumplir la normativa de juego. El TS resolvió que “*el juzgador debe analizar la índole y finalidad de la norma legal contrariada y la naturaleza, móviles, circunstancias y efectos previsibles de los actos realizados, para concluir con la declaración de la validez del acto contrario a la Ley si la levedad del caso lo permite, reservando la sanción de nulidad para los supuestos en que concurran trascendentales razones que hagan patente el carácter del acto gravemente contrario a la Ley, la moral o el orden público*” (STS núm. 861/2006, 25 de septiembre). Con lo que la ilicitud administrativa puede comportar la nulidad civil del contrato que incurra en la misma, siempre y cuando sea un acto grave (STS núm. 1257/2006, de 30 de noviembre). Es lógico que, en materias reguladas o intervenidas, los límites o requisitos establecidos

---

<sup>24</sup> A la luz de la reforma operada por la Ley 8/2021, de 2 de junio, para el apoyo de las personas con discapacidad, el término de incapacitado ha desaparecido, si bien pueden imponerse medidas de protección a las personas que tengan un problema con el juego o tengan otra discapacidad relacionada con el juego.



hayan que cumplirse para que el negocio jurídico sea válido, debiendo existir una reacción civil a las actuaciones contrarias a las normas reguladoras de una materia concreta, en este caso, el juego.

El TS advierte que se ha de tener en cuenta el régimen administrativo y la vinculación entre la prohibición o incumplimiento que se ha producido (la celebración de un contrato por una persona que tiene limitada dicha facultad) y el régimen de Código Civil sobre el juego y la apuesta<sup>25</sup>. Lo cierto es que el art. 1799 CC establece que se consideran prohibidas las apuestas que tienen analogía con los juegos prohibidos. Por ende, a pesar de que el juego se halle regulado, si el juego no respeta las normas establecidas, y no respeta elementos tan esenciales como la verificación y aptitud del jugador, el juego ha de considerarse prohibido y, por tanto, a nivel civil, inválido. Es más, el acceso a la actividad de juego a las personas que lo tienen prohibido, siempre que la entidad de juego conozca o deba conocer tal prohibición y el incumplimiento de los requisitos y obligaciones en materia de juego responsable y de protección de los jugadores fijados en las normas y disposiciones vigentes han sido catalogadas como infracciones graves [art. 40. b) y n) LRJ]. No cabe duda alguna de que el cumplimiento de las normas de juego seguro se configura como normas de orden público que han de ser respetadas.

Por su parte, el TS argumenta que, cualquiera que sea el juicio que merezcan los juegos, jurídicamente, el ordenamiento los sigue contemplando como un peligro potencial para las personas y el patrimonio de los jugadores y sus familias (STS núm. 878/2008, de 10 de octubre). Circunstancia que cada vez queda más patente, mediante la promulgación de normas protectoras, como, por ejemplo, el real decreto comentado. Debido a la especial atención que pone la normativa de regulación del juego a la identidad del sujeto y las prohibiciones de estos sujetos, debe entenderse que el ordenamiento pretende evitar a todas luces que el jugador juegue cuando no está capacitado para ello, ya sea por su edad, circunstancias personales o cualquier otro motivo. Las limitaciones de los sujetos que pueden jugar tienen como finalidad la “*tutela y protección social*” que desde la legalización del juego, desde 1977, ya se fijaba como uno de los “*objetivos ineludibles*”.

Por todas las razones esgrimidas, todo apunta a que el contrato que pudiera celebrarse por una persona que tiene limitadas sus capacidades para ello guarda una causa de nulidad, por entender incluso que carece de elemento subjetivo, pues el error sobre una de las personas contratantes es total. Desde el punto de vista lógico y teleológico, sería

---

<sup>25</sup> Haciendo nuestros los argumentos esgrimidos por el TS en el Fundamento Jurídico Décimo de STS núm. 878/2008, de 10 de octubre. En la referida sentencia se juzgó si la concesión, por parte de un casino, de préstamos o créditos a los jugadores de los casinos tenía consecuencias civiles y en su caso, el alcance de las mismas.



incongruente la subsistencia y eficacia de un contrato estipulado con una cláusula cuyo contenido es manifiestamente *contra legem*<sup>26</sup>.

#### 4. Conclusión

La finalidad de la norma desarrollada es evidente: proteger a los jugadores, para lo que se imponen multitud de obligaciones a los operadores de juego.

Consideramos que el fin de la norma es muy plausible, si bien, en la práctica, resulta muy complicado realizar un verdadero impacto en la mentalidad y psicología de las personas jugadoras. Los usuarios, sobre todo de internet y medios electrónicos, no tendemos a leer los mensajes que las plataformas nos envían, clicando de manera automática e inconsciente al botón de “*aceptar y continuar*” para poder seguir con nuestra actividad online. No creemos que esta norma vaya a cambiar esta dinámica tan normalizada en la sociedad, a pesar de que las medidas tienen una finalidad intachable.

En lo concerniente a los operadores de juego, opinamos que se les impone una multitud de obligaciones que deben comenzar a cumplir en un periodo relativamente corto, es decir, para el día 15 de septiembre de 2023. La falta de recursos económicos y materiales de los operadores puede que haga complicado el cumplimiento de todas las medidas que han de acatar los operadores, al menos, al principio de la vigencia del RD 176/2023. Igualmente, estimamos que la administración deberá reforzar sus labores de control.

Por otro lado, creemos que habría sido acertado que entre las distintas medidas que introduce el RD, se hubiera previsto que cuando un operador detectara a un “jugador intensivo” o “un jugador en riesgo” este dato se comunicara a la DGOJ para que la misma comunicara al resto de operadores esta circunstancia. De esta manera, las normas específicas para estos colectivos serían más efectivas y evitarían las trampas de los jugadores, al registrarse o jugar en otras plataformas o salones que no tuvieran conocimiento de su delicado estado.

En conclusión, y a fin de no precipitarnos, tendremos que esperar a ver la verdadera huella que dejan estas medidas y si consiguen amparar de manera adecuada a los usuarios del juego a nivel estatal, acabando con la disparidad entre operadores y apaciguando la preocupación social existente respecto al juego y sus consecuencias negativas entre los jugadores.

---

<sup>26</sup> DE LA IGLESIA PRADOS, EDUARDO, “La ineficacia del sobreprecio de la renta en los arrendamientos de vivienda protegida”, *Revista de Derecho Patrimonial*, núm. 24/2010.