



MEMORIA SOBRE LA RESOLUCIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN DEL JUEGO, POR LA QUE SE MODIFICAN DETERMINADAS RESOLUCIONES SOBRE LAS ACTIVIDADES DE JUEGO PREVISTAS EN LA LEY 13/2011, DE 27 DE MAYO, DE REGULACIÓN DEL JUEGO.

Introducción

La presente resolución tiene por finalidad mejorar el sistema de verificación de identidad de los usuarios de los juegos e introducir determinadas modificaciones en el modelo de reporte que deriva del sistema de monitorización de la información empleado por la Dirección General de Ordenación del Juego.

Con ese objetivo, se modifican las siguientes disposiciones de la Dirección General de Ordenación del Juego:

- Por un lado, se modifica la Resolución de 12 de julio de 2012, de la Dirección General de Ordenación del Juego, por la que se aprueba la disposición que desarrolla los artículos 26 y 27 del Real Decreto 1613/2011, de 14 de noviembre, en relación con la identificación de los participantes en los juegos y el control de las prohibiciones subjetivas a la participación.
- Por otro, también se modifica la Resolución de 6 de octubre de 2014, por la que se aprueba el modelo de datos del sistema de monitorización de la información correspondiente a los registros de operaciones de juego.

En cuanto a las mejoras introducidas en el sistema de verificación de identidad, éstas no sólo amplían las obligaciones de verificación de identidad que han de poner en marcha los operadores de juego sino que también inciden sobre la capacidad del jugador para hacer depósitos y retiradas de su cuenta de juego en función del grado de acreditación efectiva de su identidad.

En cuanto a las modificaciones en el modelo de reporte no estrictamente asociadas a la modificación de los sistemas de verificación de identidad, éstas afectan, por un lado, a los estados de la cuenta del jugador y, por otro, al contenido del Registro de Catálogo de Eventos del operador.



Base jurídica

La presente Resolución se elabora con base en los artículos 21.4, 21.5, 21.9 y 21.14 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de Regulación del Juego, que habilitan a la Dirección General de Ordenación del Juego¹ a dictar instrucciones de carácter general a los operadores de juego, a establecer los requisitos técnicos y funcionales necesarios de los juegos, a asegurar que los intereses de los participantes sean protegidos y, finalmente, a colaborar en el cumplimiento de la legislación de prevención de blanqueo de capitales y de financiación del terrorismo y a vigilar el cumplimiento de la misma.

La habilitación normativa se completa con lo dispuesto en el artículo 23.1 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, señala que la Dirección General *“podrá dictar aquellas disposiciones que exijan el desarrollo y ejecución de las normas contenidas en esta Ley, en los Reales Decretos aprobados por el Gobierno o en las Órdenes del Ministerio de Economía y Hacienda, siempre que estas disposiciones le habiliten de modo expreso para ello.”*

Además, debe tenerse en cuenta el artículo 26.5 del Real Decreto 1613/2011, de 14 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, en lo relativo a los requisitos técnicos de las actividades de juego, que dispone que la Dirección General de Ordenación del Juego *“establecerá los requisitos y condiciones adicionales que deban reunir los registros de usuario y las cuentas de juego y las medidas de protección que hayan de ser cumplidas por los operadores.”*

Justificación

Justificación de la modificación del sistema de verificación de la identidad de los participantes en el juego.

Los mecanismos de comprobación de la identidad establecidos en la regulación de juego estatal, además de garantizar la protección de los derechos de los participantes en los juegos, tratan de evitar la utilización de identidades falsas o no pertenecientes al usuario, la suplantación o usurpación de identidades de terceros, así como la vulneración de las prohibiciones subjetivas para poder jugar establecidas en el artículo 6 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo. Estos

¹ De acuerdo con lo establecido en la disposición adicional décima de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, *“la Dirección General de Ordenación del Juego del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas asumirá el objeto, funciones y competencias que la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, atribuye a la extinta Comisión Nacional del Juego.”*



mecanismos, además, son una herramienta muy valiosa en la lucha contra el fraude y el blanqueo de capitales en este ámbito.

El modelo de comprobación de identidad vigente para el juego online de ámbito estatal descansa sobre un enfoque ponderado mediante el cual se pretende compatibilizar la garantía de los objetivos mencionados con el desarrollo razonablemente ágil de la actividad operativa y comercial de los operadores de juego. Ello a partir de un modelo de contención del riesgo que limita tanto la capacidad como el incentivo de los sujetos identificados de cara a la utilización de identidades incorrectas en el acceso a los servicios de juego.

Este esquema descansa sobre varios pilares complementarios: en primer lugar, el Servicio de Verificación de Identidad para determinar la veracidad e integridad de los datos aportados por los usuarios en el proceso de alta; en segundo lugar, los medios adicionales “Know Your Consumer” establecidos por los operadores para la verificación de identidad y documental; y finalmente, en estrecha relación con ambos, el resto de elementos previstos en la regulación para trazar los flujos monetarios y vincularlos a la identidad real del usuario, como pueden ser las identificaciones en premios y retiradas derivadas de la normativa vigente en materia de blanqueo de capitales o los mecanismos de identificación que crecientemente se han incorporado al uso de medios de pago bancarios o electrónicos.

El marco señalado ha ofrecido, con la regulación vigente, un nivel satisfactorio de solvencia en la protección de los jugadores y, en particular, el control de las prohibiciones subjetivas asociadas fundamentalmente a los menores de edad y a las personas inscritas en el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego. Así, por ejemplo, el *VIII Informe sobre percepción social sobre el Juego de Azar en España 2017*, del instituto de Política y Gobernanza de la Universidad Carlos III, cifra el porcentaje de menores en las webs online del ámbito regulado en un 1% del total en 2016, y un 0,3% en 2017. Igualmente, el estudio específico sobre menores y juego llevado a cabo en el marco del *Estudio sobre Prevalencia, comportamiento y características de los usuarios de juegos de azar en España 2015* comisionado por la DGOJ en 2015 (última muestra piloto, encuesta a población general entre 15 y 17 años) muestra que los juegos de azar online ocupaban la décima posición, de un total de 13 categorías, como plataforma de iniciación en el juego de los menores.

No obstante, son varias las razones que aconsejan reforzar los sistemas de verificación de identidad existentes en nuestra regulación. Entre otras, cabe citar la conveniencia de fortalecer la lucha contra el fraude ante la creciente potenciación del comercio electrónico; los importantes desafíos a los que se enfrenta la actividad de juego en la actualidad, como por ejemplo, la manipulación fraudulenta de resultados de competiciones deportivas en relación con las apuestas o la aparición de nuevas modalidades de fraude; o el actual estado de evolución tecnológica, que simplifica, para operadores y usuarios, la gestión de la verificación documental, sin establecer grandes cargas ni distorsiones técnicas o comerciales para ninguno de ellos.



Finalmente, con independencia del mencionado contexto fáctico, la nueva regulación de blanqueo de capitales y lucha contra el fraude derivada de la Directiva 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015², hace necesario fortalecer el procedimiento de verificación de identidad actualmente existente, no sólo para mejorar el control ejercido a los colectivos anteriormente mencionados, sino también para incorporar mecanismos preventivos de control que incidan directamente en la capacidad de los jugadores para operar a través de su cuenta de juego en función del grado de comprobación de su identidad.

Por todo lo anterior, se considera necesario reforzar a nivel regulatorio los mecanismos para evitar la utilización de identidades no correspondientes a la del usuario, sean o no con consentimiento de los titulares reales de las mismas, e incidir directamente en la capacidad del jugador para hacer operaciones en su cuenta de juego en función del grado de comprobación efectiva de su identidad. Es cierto que, en general, los operadores ya demandan tal verificación documental bien a la hora de hacer retiradas, bien incluso en los momentos posteriores al alta, pero con este nuevo sistema de verificación se alcanzará un mayor grado de uniformidad y por tanto de seguridad y de control en los procesos de comprobación de la identidad de los participantes en los juegos.

Justificación de los restantes cambios previstos en el proyecto.

Además de la modificación del sistema de verificación de identidad de los participantes en los juegos, esta resolución también introduce determinados cambios en el modelo de reporte de los operadores de juego.

Se completa la información sobre el estado del jugador recogidos en el modelo de reporte, incluyendo cuatro nuevos estados (pendiente de identificación, pendiente de verificación documental, autoexcluido, suspendido en aplicación de las políticas de juego responsable del operador). Un mejor detalle de esta información facilitará la monitorización y la supervisión de los procedimientos y controles establecidos por el operador para limitar el acceso al juego a los participantes según su situación particular.

En el registro de usuario se incluyen nuevos campos para consignar la IP desde la que se conecta el jugador, el tipo de dispositivo utilizado (móvil, Tablet u ordenador) y el ID de dispositivo para facilitar la identificación del jugador y prevenir la suplantación de identidad.

² Directiva 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento (UE) nº 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión.



En el Catálogo de Eventos de las apuestas se incluye un campo booleano para permitir la actualización de los eventos en los sucesivos ficheros mensuales. Se introduce este campo para informar si un determinado evento ya fue incluido en un fichero anterior o no.

Alternativas a la presente regulación.

Frente a la opción escogida en este proyecto, existen varias alternativas que se han descartado por considerarse improcedentes o excesivamente onerosas para operadores y usuarios partiendo del contexto actual que se ha descrito en el apartado de justificación.

La primera de ellas sería explicitar los mecanismos concretos a que sujetar la verificación documental, constriñendo así la libertad de los operadores para establecer los medios que consideren.

Se ha considerado que una petrificación de estos mecanismos a nivel regulatorio, además de limitar desproporcionadamente el margen de libre disposición por parte de los operadores, resultaría incluso contraproducente en atención al propósito que se persigue, dado el importante componente tecnológico y el consiguiente dinamismo e innovación en los sistemas y procedimientos de verificación puestos en marcha por los operadores de juego. En todo caso, la consideración de que el mecanismo de verificación documental ha de ser en todo momento suficiente para cumplir su propósito permite controlar a nivel de supervisión regulatoria la efectividad en el cumplimiento de esta obligación por parte de los operadores.

Otra opción hubiese consistido en consignar, como medio exclusivo de identificación, los mecanismos de firma electrónica y procedimientos para la obtención de certificados electrónicos previstos en el ordenamiento. Esta opción se ha descartado igualmente al considerarse suficiente en el momento presente la mejora del sistema vigente, que ha demostrado un grado razonable de efectividad. Teniendo en cuenta lo anterior así como el coste de cambio para usuarios y operadores, se ha optado por no realizar cambios más profundos en el sistema de identificación, en particular en un momento en el que el uso de tales mecanismos aún no está totalmente extendido a nivel de usuarios particulares.



Contenido de la Resolución

Como se ha señalado con anterioridad, esta resolución tiene por finalidad modificar el sistema de verificación de la identidad de los participantes en el juego e introducir determinados cambios en el modelo de reporte de los operadores de juego.

Modificación del sistema de verificación de la identidad de los participantes en el juego.

Desde un punto de vista formal, la modificación del sistema de verificación de la identidad de los participantes implica modificar tanto la Resolución de 12 de julio de 2012, como la Resolución de 6 de octubre de 2014, por la que se aprueba el modelo de datos del sistema de monitorización de la información correspondiente a los registros de operaciones de juego.

A la vista de este contexto, el modelo de reforzamiento de la identidad previsto en esta Resolución se despliega a través de varias iniciativas que actúan al mismo tiempo en el diseño del sistema:

- Por un lado, con esta disposición el sistema de verificación documental, que consiste en la comprobación, por parte de los operadores, de la veracidad de los datos identificativos aportados por los usuarios en su proceso de registro a través del medio que estimen conveniente, debe empezar a ser utilizado de manera generalizada por los operadores regulados.

Con este nuevo marco, los operadores de juego habrán de comprobar la identidad de cualquier usuario de juego que tenga una participación activa en el mismo, a diferencia del régimen actual previsto en la Resolución de 12 de julio de 2012, en el que esa comprobación mediante verificación documental sólo es obligatoria con respecto a aquellos jugadores que se hayan identificado como no residentes y no hayan aportado el número del documento nacional de identidad o el número de identificación de extranjeros³.

³ Según lo dispuesto en el apartado Octavo de la Resolución de 12 de julio de 2012 de la Dirección General de Ordenación del Juego, que será modificado con la resolución objeto de esta memoria:

“1. Los operadores de juego podrán emplear sistemas de verificación documental.

En los supuestos en los que no sea posible la verificación a través del Sistema de Verificación de Identidad de la Comisión Nacional del Juego y en los que la solicitud de registro sea realizada por un solicitante no residente en España y que no emplee en su solicitud documento nacional de identidad o número de identificación de extranjeros, el operador procederá a la verificación documental de los datos que figuren en el registro de usuario.”

2. Cuando el solicitante de registro sea un participante no residente en España y que no emplee en su solicitud documento nacional de identidad o de identificación de extranjeros, el procedimiento de verificación documental será iniciado por el operador en el momento en que se reciba la solicitud, sin perjuicio de la activación del registro.”



En todo caso, el impacto real de esta medida en las obligaciones de comprobación de identidad de los operadores de juego es relativo, en cuanto que la práctica totalidad de dichos operadores ya ha incorporado de forma voluntaria, a día de hoy, la verificación documental para todos los jugadores con una participación activa en sus juegos; y no sólo para los que en principio, y según lo que dispone la Resolución de 12 de julio de 2012, quedarían afectados por este método de comprobación de identidad. Además, la legislación sobre prevención de blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo ya exige la identificación formal de los participantes en juegos de azar que hayan obtenido premios por valor igual o superior a 2.500 euros⁴.

- Por otro lado, la implantación de este modelo afectará directamente a la capacidad del jugador para hacer depósitos y retiradas de su cuenta de juego. Esa capacidad quedará condicionada a la efectiva identificación de dicho jugador a través de los distintos métodos previstos en esta disposición.

Dicho de otro modo, el grado de acreditación de la identidad de los jugadores será el que determine su capacidad de jugar, que será menor cuanto menos acreditada se encuentre dicha identidad.

En este sentido, el operador de juego procederá de acuerdo al siguiente esquema:

- Los usuarios cuya identidad no haya sido validada en el Servicio de Verificación de Identidad de los participantes de la DGOJ ni en ningún otro servicio de verificación de identidad no podrán jugar ni hacer depósitos o retiradas.
- Los usuarios correctamente identificados a través de cualquier sistema de verificación de identidad que estén pendientes de verificación documental podrán depositar, hasta un límite conjunto de 2000 euros, y participar en los juegos, pero no podrán hacer retiradas.
- Los usuarios correctamente identificados mediante verificación documental podrán depositar, participar en los juegos y hacer retiradas.
- Los usuarios correctamente identificados a través de cualquier sistema de verificación de identidad que, transcurrido un mes desde dicha verificación, no

⁴ El artículo 4 del Real Decreto 304/2014, de 5 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, exige proceder a la identificación y comprobación de la identidad de cuantas personas hayan obtenido premios por su participación en loterías u otros juegos de azar por importe igual o superior a 2.500 euros.



hayan sido verificados documentalmente por el operador, pasarán a un estado pendiente de identificación y no podrán jugar ni hacer depósitos ni retiradas.

- A nivel técnico, la modificación del sistema de verificación de identidad de los jugadores implica también la modificación de los estados de los jugadores en el correspondiente registro de usuario en función del estado en que se halle, así como la incorporación de nuevos campos que permitan consignar la IP desde la que se conecta el jugador, el tipo de dispositivo (móvil, tablet, ordenador) y el ID del dispositivo con el objetivo de identificar al jugador con mayor precisión.
- Finalmente, la presente disposición incorpora una disposición transitoria única en la que se establece el régimen de verificación de identidad de los jugadores ya registrados con anterioridad a su entrada en vigor y cuya identidad no haya sido aún verificada documentalmente.

Para proceder a la verificación documental de estos usuarios, se tienen en cuenta las implicaciones logísticas que conlleva para los operadores proceder a la regularización de los jugadores ya registrados, por lo que se concede un plazo de siete meses para la modificación del estado de aquellos jugadores que realicen alguna actividad con su cuenta de juego dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de la Resolución.

En conclusión, con este cuádruple enfoque, la mejora en el sistema de verificación de identidad de los jugadores proyectado en esta disposición redundará en una mayor eficacia en la lucha contra el blanqueo de capitales y el fraude en la identidad de los usuarios.

Otras modificaciones

La modificación de la Resolución de 6 de octubre de 2014, por la que se aprueba el modelo de datos del sistema de monitorización de la información correspondiente a los registros de operaciones de juego, incorpora dos cambios al modelo de reporte que no tienen conexión con la modificación del sistema de verificación de identidad anteriormente analizado.

Estas modificaciones son las siguientes:

- En el Catálogo de Eventos de las apuestas se incluye un campo booleano para permitir la actualización de los eventos en los sucesivos ficheros mensuales. Se



introduce este campo para informar si un determinado evento ya fue incluido en un fichero anterior o no.

- Por otro, se añaden nuevos estados del jugador, asociados a las actuaciones sobre juego responsable (junto al estado de “Prohibición subjetiva ya existente”) llevadas a cabo por los operadores de juego (el estado “Autoexcluido” para reflejar la exclusión del jugador en la plataforma del operador y el estado “Suspendido por aplicación de la política de juego responsable del operador”) y otros dos relativos a las modificaciones del sistema de identificación de la identidad de los participantes en los juegos descrito con anterioridad (los estados “Pendiente de verificación documental” y “Pendiente de identificación”).

Impactos

Impacto presupuestario

Del presente proyecto normativo no se derivan efectos que impliquen un aumento del gasto público o una disminución de ingresos públicos ni financieros ni no financieros.

Carece por tanto de impacto sobre los Presupuestos Generales del Estado y no implica tampoco ningún impacto en los presupuestos de las Comunidades Autónomas ni de las Entidades Locales.

Impacto por razón de género

La presente norma no supone impacto alguno por razón de género.

Cargas administrativas

Siguiendo lo dispuesto en el Anexo V de la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis sobre el Impacto Normativo, 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.

Desde este punto de vista, la regulación prevista en esta disposición supone el surgimiento de dos cargas administrativas para los operadores distintas a las que ya venían soportando con el modelo de verificación actualmente vigente, relativa a la documentación que tendrán que exigir y verificar para comprobar la veracidad de los datos identificativos aportados por los usuarios,



bien a los nuevos jugadores registrados, bien a aquellos jugadores que ya están registrados pero cuya identidad no ha sido verificada documentalmente.

Se identifica esta carga administrativa con la de “Aportación de datos” que figura en la tabla de la Guía metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, con un coste unitario de 2€. En cuanto a la determinación de la población afectada, se entiende que dicha población podría asimilarse a los jugadores que tendrían que pasar por un proceso de verificación documental.

Para determinar adecuadamente las cargas administrativas asociadas a esta disposición, la determinación de la población afectada se determinaría a través del siguiente análisis:

1.- Cargas derivadas de la implantación del sistema de verificación documental en jugadores que se registren a partir de la entrada en vigor de este proyecto (Apartado primero del proyecto).

Los operadores regulados generalmente realizan la verificación documental de los jugadores en el momento en que éstos realizan retiradas de su cuenta de juego, de forma voluntaria en la primera retirada y de forma obligatoria, en virtud de la normativa de prevención del blanqueo de capitales⁵, en el pago de premios superior a 2.500 euros.

Por ello podemos aproximar la población de la carga administrativa anteriormente mencionada considerando aquellos usuarios que se han dado de alta en los últimos 12 meses y que han realizado participaciones en su cuenta de juego en periodos superiores a un mes pero no han realizado ninguna retirada. Según los datos que constan en las bases de datos de la DGOJ, esta cifra se estima en 275.000 usuarios (aproximadamente el 17% de los usuarios activos nuevos en un periodo de un año).

2.- Cargas derivadas de la implantación del sistema de verificación documental en jugadores ya registrados con anterioridad a la entrada en vigor de la Resolución cuya identidad no ha sido aún verificada documentalmente (Disposición transitoria única).

En el juego online el índice de abandono de los usuarios es muy alto y en cada momento el porcentaje de usuarios activos que es nuevo ronda en torno al cincuenta por ciento.

Según el informe del Perfil del Jugador correspondiente a 2015⁶ en Diciembre de 2015 el 46% de los usuarios activos son usuarios que se han registrado a lo largo del 2015. Podemos pues aproximar la población de la carga para los operadores derivada de la disposición transitoria en

⁶ <http://www.ordenacionjuego.es/es/informe-jugador-online>



la cifra de los usuarios nuevos en un año que no son verificados, detallada en el punto anterior, ponderada en un 50% dado el alto nivel de abandono existente. La cifra de los usuarios así obtenida asciende a 137.500 usuarios.

El cuadro siguiente determina las cargas analizadas, con referencia al artículo donde se incluyen, y las calcula con arreglo a los métodos y estimaciones establecidos en la Guía Metodológica para la elaboración de Memorias del Análisis de Impacto Normativo.

Carga administrativa	Origen	Coste	Unidades	Frecuencia	Población	Subtotal
Aportación de datos	Disposición transitoria única	2€	1	1	137.500	275.000 €
Aportación de datos	Apartado primero	2€	1	1	275.000	550.000 €

A resultados de este análisis, puede decirse que el primer año de implantación del nuevo modelo de verificación de identidad supondría un incremento en las cargas administrativas soportadas por los operadores de juego valoradas en 825.000 euros (275.000 + 550.000) mientras que en los años siguientes estas cargas se cifrarían en 550.000 euros a distribuir entre los operadores activos en función del tamaño de su base de datos de clientes.