



## LA COOPERACIÓN ADMINISTRATIVA EN RELACIÓN CON LA INTERCONEXIÓN DE LOS REGISTROS DE PROHIBIDOS

### CONSEJO DE POLÍTICAS DE JUEGO – GRUPO DE TRABAJO DE REGISTROS

---

#### I. MARCO NORMATIVO

1. Desde su primer artículo la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego (LRJ), proclama que su objeto es el desarrollo con ámbito estatal de la actividad del juego, con el fin de garantizar la protección del orden público, luchar contra el fraude, **prevenir conductas adictivas**, proteger los derechos de los menores y salvaguardar los derechos de los participantes en los juegos, sin perjuicio de lo establecido en los Estatutos de Autonomía.
2. En concordancia con la anterior disposición, el artículo 6.2.b) LRJ **prohíbe la participación en los juegos objeto de regulación de la Ley de las personas que voluntariamente hubieren solicitado que les sea prohibido el acceso al juego o que lo tengan prohibido por sentencia judicial firme**. Continúa el mismo precepto en su apartado 3 disponiendo que, con el fin de garantizar la efectividad de las anteriores prohibiciones subjetivas, se establecerán medidas que, de acuerdo con la naturaleza del juego y potencial perjuicio para el participante, puedan exigirse a los operadores para la efectividad de las mismas. Asimismo, se creará el **Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego (RGIAJ)** y Registro de Personas Vinculadas a Operadores de Juego, ambos de ámbito estatal.
3. En aplicación de tales afirmaciones, el artículo 21 de la norma atribuye a la Dirección General de Ordenación del Juego (DGOJ) la función de asegurar que los intereses de los participantes y de los grupos vulnerables sean protegidos, así como el cumplimiento de las leyes, reglamentaciones y principios que los regulan, para defender el orden público y evitar el juego no autorizado y, en consonancia con la misma, la función de gestionar los registros previstos en esta Ley.
4. En desarrollo de lo anterior, el artículo 22.a.b) LRJ dispone que en el RGIAJ se inscribirá la información necesaria para hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a que les sea prohibida la participación en las actividades de juego en los casos en que sea necesaria la identificación para la participación en las mismas. Y, en lo que a este Grupo de Trabajo interesa, el citado precepto prescribe que **reglamentariamente se establecerá el procedimiento para coordinar la comunicación de datos entre los Registros de Interdicción de Acceso al Juego de las distintas Comunidades Autónomas (CCAA) y el RGIAJ**. Asimismo, la Ley habilita a que la DGOJ y los órganos competentes de las CCAA puedan acordar mediante los oportunos convenios de colaboración, la determinación del procedimiento de inscripción en el RGIAJ de los datos contenidos en los registros



autonómicos, la interconexión de sus registros de juego y el intercambio de datos e información tributaria, con pleno respeto a la normativa reguladora de la protección de datos de carácter personal.

5. Paralelamente, el artículo 62 del RD 1614/2011, de 14 de noviembre, recoge la posibilidad de suscribir convenios, siempre en el marco que se fije por el Consejo de Políticas del Juego, para la determinación del procedimiento de inscripción en el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego de los datos contenidos en los registros autonómicos, la agilización de los procesos de comunicación de datos y, en su caso, **la interconexión de los registros de interdicciones** de acceso al juego.
6. Por último, en el seno de este Consejo de Políticas de Juego y según el artículo 35 LRJ se tratarán, entre otras materias, la coordinación de la normativa sobre las medidas de protección de menores y personas dependientes.
7. En definitiva, los dos ejes sobre los que pivotan las actuaciones de impulso de la DGOJ en materia de registros de prohibidos en el estado español son, por un lado, la **protección del consumidor y de la salud pública** y, por otro lado, la búsqueda de la mayor **eficacia y eficiencia del funcionamiento** tanto del Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego como de los registros autonómicos de prohibidos y ello a través de su interconexión, minimizando las cargas administrativas y maximizando la operatividad de los registros y en definitiva la protección última de los consumidores.

## II. ACTUACIONES DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN DEL JUEGO

8. En este contexto normativo, la DGOJ, en el ejercicio de las funciones que tiene legalmente atribuidas, es especialmente sensible a las demandas del sector sobre la interconexión de los registros de prohibidos autonómicos y el RGIAJ.
9. En consecuencia, el pasado mes de mayo, la DGOJ remitió a las diversas unidades de juego de las Comunidades y Ciudades Autónomas un **cuestionario en materia de registros de prohibidos**.
10. Por lo que respecta a la finalidad de esta iniciativa desarrollada por la DGOJ, conviene destacar que la misma responde a **varios objetivos**:
  - a. Los datos recabados permiten realizar un análisis detallado del actual estado de desarrollo normativo y de los mecanismos de gestión establecidos de los distintos registros autonómicos de prohibidos. Este análisis, a su vez, ha facilitado evaluar la posibilidad de **introducir mejoras procedimentales** que favorezcan la interconexión de los datos de los registros de prohibidos autonómicos con los datos del RGIAJ y con ello minimizar y,



finalmente si es el caso, eliminar los casos de gestión incorrecta de inscripciones de altas, modificaciones y bajas en los mismos y, por tanto, de aumentar la protección al usuario.

- b. La cumplimentación, remisión y estudio de los datos que caracterizan cada uno de los registros de prohibidos permitirá **consolidar y hacer pública, de forma coordinada con las CCAA, esta información**, de forma que los poderes públicos cumplamos el compromiso de transparencia que nos vincula con los ciudadanos y que les faculta y facilita el ejercicio legítimo de sus derechos.
- c. La información recabada y su análisis permiten profundizar en el debate sobre la necesidad de una **aproximación normativa en materia de registros de prohibidos**, exigencia que viene siendo reclamada periódicamente por el sector y los usuarios y a la que desde la DGOJ y desde las diversas unidades de juego de las respectivas Comunidades y Ciudades Autónomas debemos dar respuesta.

### III. ACTUACIONES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, SEGÚN LOS DATOS APORTADOS POR LAS MISMAS

- 11. Por lo que respecta a la información remitida por las Comunidades Autónomas que han enviado cumplimentado el formulario a la DGOJ, se extrae como principal conclusión la **diversidad de soluciones adoptadas para la gestión de la prohibición de acceso al juego**, así como con los mecanismos de interconexión con el RGIAJ.

#### III.1 Solicitudes de inscripción

- 12. Siguiendo un iter temporal en cuanto al surgimiento de soluciones divergentes, nos referiremos a asuntos relativos a las **solicitudes de inscripción**. De especial importancia en el momento de solicitud de inscripción resulta el dato de que en un número no mayoritario de Comunidades Autónomas el formulario autonómico incorpora la posibilidad de **solicitar la prohibición de jugar con ámbito nacional**, por tanto, en la mayoría de las CCAA, y siempre que el solicitante esté interesado en conseguir un protección integral, tendrá que cumplimentar la solicitud autonómica y la nacional de forma simultánea.
- 13. Junto a esta cuestión podemos subrayar, en cuanto al periodo de vigencia de la prohibición, que en **no todos los casos se produce la incorporación de un tiempo mínimo de prohibición** obligatoria a contar desde el momento en que se realiza la inscripción y durante el cual no se puede cursar la baja en el registro correspondiente, aunque bien es cierto que en los casos en los que se contempla este periodo mínimo de prohibición el plazo fijado, salvo en una excepción, se encuentra alineado con el previsto por la normativa estatal, esto es, 6 meses.



14. Continuando con el periodo de vigencia de la prohibición, mayores divergencias se producen en cuanto a la posibilidad de prefijar por el solicitante un periodo máximo de vigencia. De esta forma, mientras que en ámbito estatal la duración de la prohibición es indefinida, algunas Comunidades Autónomas **permiten la fijación en la fase de cumplimentación del formulario del periodo mínimo y/o máximo de vigencia de la prohibición**, cuya duración varía entre unas modalidades y otras.
15. Por último, y aun de manera no exhaustiva, en este ámbito conviene destacar la diversidad de opciones en cuanto a la forma de entrega de los impresos de solicitud de inscripción, modificación o cancelación de la inscripción en el registro de prohibidos correspondiente, puesto que se prevé la posibilidad de presentación en sitios y formatos dispares como las oficinas de registros, salas de juego, comisarías de policía, el envío por correo certificado, la descarga online del impreso o su completa presentación telemática, existiendo un grado de utilización distinto de todos estos métodos según la CCAA.

### **III.2 Solicitudes de cancelación**

16. Siguiendo el iter temporal mencionado, es necesario hacer referencia a la cuestión relativa a la tramitación de las **cancelaciones de inscripción**, ya que existen distintos modelos de gestión de las mismas:
  - a. modelos de implementación de la **gestión integral**, en las que existe una clara diferenciación del origen de las inscripciones con el objeto de no gestionar aquellas entradas que no han sido efectuadas en el correspondiente registro
  - b. modelos donde **ese origen no es tenido en cuenta**, con el agravante de que los cambios realizados como consecuencia de la gestión directa de esas entradas comunicadas originariamente a través del mecanismo de interconexión, no son comunicados a la DGOJ.
17. Asimismo, resulta de especial importancia el asunto de la aplicación de **tasas por la tramitación de la cancelación** de la inscripción en los correspondientes registros de prohibidos.
  - a. En el ámbito estatal no se establece la obligación del solicitante de la baja en el registro del abono de tasa alguna para proceder a la misma, a diferencia de lo que ocurre en algunas de las CCAA que nos han remitido cumplimentado el formulario.



- b. Su importe **oscila entre 31,21€ y 230,55€**, siendo destacable que la obligación de abono de la misma se supedita en algunos supuestos al tiempo en que se ha permanecido inscrito en el registro.
- c. En esta materia y en los supuestos en que se procedió a la inscripción en el correspondiente registro autonómico como consecuencia de una solicitud realizada a nivel nacional y existe una solicitud de cancelación que también tiene origen nacional, son igualmente diversas las soluciones adoptadas.
  - i. Así, existen casos en que **no se tramita dicha solicitud de cancelación**, hecho que no es puesto en conocimiento del interesado, de forma que puede entender que su inscripción ha sido cancelada.
  - ii. Estas situaciones tienen una variante adicional que surge cuando la inscripción en el registro nacional se realizó con anterioridad a la existencia de la correspondiente tasa autonómica, aplicándole de forma retroactiva obligaciones generadas con posterioridad al ejercicio de su derecho de autoexclusión.

### **III.3 Certificaciones**

- 18. En relación con la posibilidad de solicitar un certificado de inscripción en el registro de prohibidos autonómico cuando el asiento registral deriva una inscripción con ámbito nacional, lo que ya en sí mismo puede considerarse confuso, lo cierto es que existen situaciones en las que algunas CCAA gestionan la solicitud de ese certificado, pero no cursan una posible solicitud de cancelación de ese tipo de inscripciones, o en sentido contrario, podría darse el caso de que no pudiéndose solicitar el certificado, sí que se gestionaría la posible solicitud de cancelación, situaciones que vienen a resaltar la **aplicación de distintos criterios a un mismo tipo de asiento registral**.

### **III.4 Comunicación con los locales de juego**

- 19. En tercer lugar, otra de las materias en las que destaca la variedad de soluciones adoptadas es la relativa a la comunicación de los datos obrantes en el correspondiente registro a los locales de juego. A este respecto, las posibilidades existentes, según los datos que se nos han trasladado las CCAA, son:
  - a. la utilización de una aplicación online, proporcionada por la Administración a los locales de juego, y que habilita el chequeo individual de cada interesado.



- b. el uso de servicios electrónicos automatizados de descarga de listados con el propósito de su integración con las aplicaciones de gestión de los locales de juego.
- c. el envío de listados por parte de la unidad de juego a los locales.
- d. la descarga manual por parte de los locales de juego de los listados para carga en sus sistemas.

### **III.5 Mecanismos de interconexión**

20. Mención especial merece el procedimiento de interconexión entre el RGIAJ y los registros de prohibidos autonómicos o las bases de datos creadas ad hoc por las CCAA para la gestión de estos asientos registrales. Desde el punto de vista técnico, y dejando a un lado la **inexistencia de un patrón común en el traslado de la prohibición nacional a los distintos tipos de prohibiciones autonómicas**, el procedimiento preferido por las CCAA para realizar esta conexión es conseguir una **conectividad automatizada entre sistemas de información que elimine la necesidad de una descarga manual** de la persona responsable de la unidad de juego y su posterior carga en el registro de prohibidos autonómico o, en su caso, base de datos de prohibidos nacionales, limitando por tanto el tiempo de transferencia y la dependencia de una tarea realizada por personal con sus implicaciones (bajas, vacaciones, otros tareas de mayor prioridad...).
21. Por último, en cuanto a las posibilidades de mejora del procedimiento de comunicación de las solicitudes de prohibición de ámbito nacional recibidas en las unidades de juego autonómicas, bien porque su formulario incluye esta posibilidad, bien porque la unidad de juego autonómica recibe y gestiona el envío, utilizando medios convencionales, del formulario del RGIAJ de la DGOJ, existen varias posiciones respecto de las alternativas disponibles, todas ellas ampliamente aceptadas. Las preferencias de las CCAA se inclinan por adoptar:
- a. mecanismos basados en la **interconexión automatizada de las solicitudes**.
  - b. utilización de **mecanismos de interconexión automatizada de asientos registrales** a través de aplicaciones homologadas de gestión de registros presenciales.
22. La principal característica de estas dos opciones es que suprimen el actual tiempo que transcurre desde que las unidades de juego recogen el volumen de solicitudes necesarios para su envío por correo convencional a la DGOJ que, tras recibirlas, las incorpora a su sistema, y que tras la posterior descarga de las CCAA serán incorporadas al suyo, teniendo comprobado que desde la entrega de la solicitud hasta su carga en los sistemas de la DGOJ suelen transcurrir tiempos mediana de entre 20 y 30 días.



23. No obstante, hay que matizar que la segunda de las posibilidades planteadas necesita, a su vez, de la intervención del personal de las unidades de juego y de la DGOJ, mientras la primera de ellas consigue una actualización inmediata desde que la solicitud es registrada en el sistema de información autonómico.

24. Existe otra tercera vía de mejora del procedimiento de comunicación de las solicitudes de prohibición, también aceptada por algunas CCAA, basada en la utilización de las herramientas de gestión de la DGOJ, mecanismo que eliminaría la necesidad de un desarrollo informático o la implantación de sistemas de registro interconectados.

#### IV. PROPUESTAS DE APROXIMACIÓN

25. Como ha quedado de manifiesto el escenario dibujado destaca por la multiplicidad de soluciones en el tratamiento de los procedimientos relativos a los registros de prohibidos y la interconexión con el RGIAJ. Por este motivo, como venimos planteando desde la DGOJ, y como ya se ha adelantado en este documento, entendemos que debemos **trabajar para eliminar la duplicidad y dualidad del tratamiento de registros**, de forma que se consiga la gestión única de cada registro que materialmente se haya replicado en cada uno de los registros de prohibidos e **independientemente del ámbito administrativo donde haya tenido entrada la petición del interesado**, así como optimizar los mecanismos de transmisión de información entre los distintos registros, de forma que **la petición del interesado sea gestionada y tenga efectos en todos los ámbitos deseados lo antes posible**.

26. Siendo la protección al consumidor y la salud pública un argumento suficientemente sólido para justificar la necesidad de abordar este proceso, existen otras múltiples razones que lo refuerzan, desde la propia configuración estructural del juego online que permite su fácil acceso desde casi cualquier lugar, hasta la constatación de una mayor volatilidad de las prohibiciones derivada de la adopción de nuevas consideraciones sociales sobre la actividad del juego, requiriendo, por tanto, una actuación coordinada de los poderes públicos, sean éstos del ámbito territorial que sea.

27. Si a las deficiencias constatadas en cuanto a los mecanismos procedimentales utilizados en la interconexión de los registros de prohibidos le añadimos el nuevo paradigma creado por las recientes Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, **estableciendo la obligación de que las Administraciones Públicas se relacionen entre sí por medios electrónicos**, se llega fácilmente a la conclusión de que es imprescindible abordar la mencionada racionalización.



28. Por lo anterior, desde la DGOJ entendemos que la opción más viable pasaría por intentar definir de **forma paralela procedimientos de interconexión homogéneos junto con una aproximación normativa mínima**, aunando **los objetivos de protección del jugador y de la salud pública, a los de optimización de recursos y eficiencia administrativa**. Todo ello, y desde el máximo respeto a las peculiaridades normativas de cada CCAA en la materia y desde la óptica de que puede resultar viable y aceptable la optimización de la presente realidad regulatoria, aclarando de forma interpretativa los puntos en los que pudieran existir oportunidades de convergencia que permitieran una mejor consecución de los objetivos prefijados.
29. En consecuencia, en aras de **racionalizar en la mayor medida posible los aspectos normativos y procedimentales** en el ámbito de la interconexión de registros de prohibidos, desde la DGOJ se propone:
- a. En el marco de la **racionalización procedimental y técnica** de la interconexión de registros de prohibidos:
    - i. Un escenario donde la **interconexión de los distintos registros de prohibidos** se realice **de forma automatizada** utilizando la Plataforma de Intermediación de Datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP).
      - a. Se trata de un mecanismo ampliamente implantado por las CCAA en otros ámbitos de gestión como los relacionados con la verificación y consulta de datos de identidad, la verificación de datos relativos al pago de obligaciones con la Seguridad Social, el servicio de consulta del pago de las obligaciones tributarias o la verificación de datos catastrales por poner ejemplos los de más frecuente uso.
      - b. **Así, se minimiza el tiempo de activación** de las prohibiciones en los registros y se **evita la dependencia de la intervención de un gestor** en dichos mecanismos, creando un mecanismo de asientos registrales distribuidos pero con gestión global.
    - ii. En este escenario, las **solicitudes serían gestionadas en el ámbito territorial donde fueran registradas por el ciudadano**, procediendo a la incorporación al sistema de prohibidos correspondiente y posteriormente, cuando fuera el caso, a su comunicación inmediata y automatizada a través del sistema de interconexión de registros de prohibidos (teniendo como destino el RGIAJ en el caso de las CCAA o el resto de registros de prohibidos en el caso de que la solicitud se haya entregado en la DGOJ).





- iii. Esta decisión de carácter puramente procedimental debería ir acompañada, en aras de una mayor simplicidad y transparencia de cara a los ciudadanos, de **modificaciones mínimas en los correspondientes formularios de prohibidos autonómicos**, haciendo especial referencia en la incorporación de la posibilidad de cumplimentar el ámbito nacional dentro de cada uno de los diferentes tipos de solicitudes, así como otras modificaciones que vengan vinculadas a dicha incorporación.
  - iv. **Transitoriamente**, durante el tiempo en que se procediera a la implantación de este nuevo modelo, **la DGOJ pondría a disposición de las distintas CCAA sus herramientas de gestión del registro de prohibidos**, de forma que al menos se consiguiera minimizar el tiempo en que las solicitudes de los interesados son incorporadas y comunicadas al resto de registros de prohibidos.
- b. En el marco de la **definición de la convivencia de las inscripciones** de ámbito nacional y las de ámbito autonómico, el establecimiento de un marco de gestión integral que, a través de la definición de un protocolo de gestión de aplicación común a todos los registros, elimine las actuales deficiencias mostradas anteriormente y asegure la integridad de las prohibiciones.
- c. En el marco de la **aproximación normativa** de los diversos regímenes, estatal y autonómicos y las múltiples soluciones de protección adoptadas por cada uno de ellos, se plantea la posibilidad de abordar un procedimiento de acercamiento con base en la documentación aportada por las CCAA en los cuestionarios remitidos y que, se basaría en la interpretación sistemática de la solución mayoritaria a las distintas cuestiones suscitadas, respetando las peculiaridades propias de cada CCAA.