



MEMORIA DE ACOMPAÑAMIENTO DE LA RESOLUCIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN DEL JUEGO POR LA QUE SE APRUEBA EL MECANISMO DE DETECCIÓN DE COMPORTAMIENTOS DE RIESGO DE LAS PERSONAS USUARIAS.

RESUMEN EJECUTIVO

Ministerio/Órgano proponente	Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030.	Fecha	10/10/2026
Título de la norma	RESOLUCIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN DEL JUEGO POR LA QUE SE APRUEBA EL MECANISMO DE DETECCIÓN DE COMPORTAMIENTOS DE RIESGO DE LAS PERSONAS USUARIAS.		
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Situación que se regula	Esta resolución tiene por objeto el establecimiento del conjunto de criterios e indicadores articulado, de naturaleza objetiva y cuantificable, que permita la categorización del colectivo de personas incurso en comportamiento de juego de riesgo a los efectos de lo dispuesto en la Sección segunda – Participantes incurso en comportamiento de riesgo – del Capítulo III - Políticas activas de información y protección añadidas para determinados colectivos de participantes vulnerables o grupos en riesgo – , del Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo, por el que se desarrollan entornos más seguros de juego (arts. 24 a 30). Esta resolución supone la transición de un modelo discrecional de determinación de esos criterios e indicadores por los operadores a un modelo de determinación administrativamente establecido. Este desarrollo nace del mandato contenido en la disposición final tercera – Mecanismos de detección de comportamientos de riesgo – del citado real decreto.		
Objetivos que se persiguen	Garantizar una identificación homogénea en el conjunto de operadores de la categoría de “participante incurso en comportamiento de juego de riesgo”. Garantizar una aplicación uniforme del conjunto mínimo de medidas de protección previstas en el Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo.		

	Dotar de mayor transparencia y seguridad jurídica la relación operador-participante en la aplicación de las previsiones de la Sección segunda del Capítulo III del Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo. Dotar a los operadores de una herramienta que permite cumplir con los deberes de identificación y seguimiento de los colectivos vulnerables (arts. 8 y 10.5.g) de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego). Incrementar, en línea con el objetivo principal de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, y del desarrollo reglamentario efectuado por el Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo, el nivel global de protección de la totalidad de los participantes.
Principales alternativas consideradas	- Mantenimiento del modelo actual, que deja a discreción de los operadores de juego la determinación del colectivo de participantes incursos en comportamiento de riesgo. - Establecimiento de un modelo en el que tanto la determinación de la condición de participante incurso en comportamiento de riesgo como la dación de esta información sea asumida de manera centralizada por la Dirección General de Ordenación del Juego. - Establecimiento de un modelo mixto o en dos etapas, en el que los operadores de juego puedan introducir criterios discrecionales que flexibilicen la clasificación resultante de los criterios e indicadores administrativamente determinados. - Establecimiento de un modelo basado en el empleo de sistemas basados en la inteligencia artificial.
CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO	
Tipo de norma	Se trata de una resolución cuyo contenido integra el supuesto de hecho que determina la catalogación de persona usuaria con comportamiento de riesgo y la consiguiente aplicación del conjunto mínimo de medidas tuitivas previsto en el reglamento del que es desarrollo.
Estructura de la Norma	La resolución se estructura en siete apartados: 1º- Objeto 2º- Efectos 3º- Obligaciones de información 4º - Tratamiento de datos de carácter personal 5º- Revisión de la categorización y reclamación 6º- Evaluación de funcionamiento del mecanismo 7º- Eficacia La resolución se completa con tres anexos.

Informes a recabar	Informe del Delegado de Protección de Datos del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 de 03/03/2026. Informe de la Agencia Española de Protección de Datos (Ref: 015/2026) de 15/06/2026. El proyecto se remitió a la Comisión Europea, con vistas a dar cumplimiento a lo dispuesto en la Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, notificación 2025/0747/ES habiéndose establecido un plazo hasta el 16/03/2026, para que la Comisión Europea y los Estados Miembros, estudiaran la propuesta y si lo consideraran oportuno interpusieran observaciones y/o dictámenes razonados. Informe de la Abogacía del Estado en el Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 (art. 23 de la LRJ) - PENDIENTE.	
Trámite de información pública	Se ha dado cumplimiento al trámite de información pública a través de la publicación del Anuncio de la Dirección General de Ordenación del Juego de notificación del acuerdo de inicio y la apertura del trámite de información pública del procedimiento administrativo para la adopción de la "Resolución de la Dirección General de Ordenación del Juego por la que se aprueba el mecanismo de detección de comportamientos de riesgo de las personas usuarias", de fecha 28/08/2025. Todo ello de conformidad con lo establecido en el artículo 45.1 y en el artículo 83 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. El acuerdo y los textos del proyecto de resolución estuvieron publicados en la página web de la DGOJ entre el 28/08/2025 y el 25/09/2025.	
ANALISIS DE IMPACTOS		
ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS	El proyecto es acorde con el sistema de distribución de competencias.	
IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO	Efectos sobre la economía en general.	No tiene impactos apreciables en la economía en general.
	En relación con la competencia	☐ La norma no tiene efectos significativos sobre la competencia. ☒ La norma tiene efectos positivos sobre la competencia. ☐ La norma tiene efectos negativos sobre la competencia.

	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	☐ Supone una reducción de cargas administrativas. Cuantificación estimada: ☐ Incorpora nuevas cargas administrativas. Cuantificación estimada: ☒ No afecta a las cargas administrativas.
	Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma ☒ Afecta a los presupuestos de la Administración del Estado. ☐ Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales.	☒ Implica un gasto. ☐ Implica un ingreso. Cuantificación estimada: Cuantificación estimada:
IMPACTO DE GÉNERO	La norma tiene un impacto de género	☐ Negativo ☒ Nulo ☐ Positivo
IMPACTO EN LA INFANCIA Y EN LA ADOLESCENCIA	El impacto en la infancia y en la adolescencia es nulo.	
IMPACTO EN LA FAMILIA	El impacto en la familia es positivo.	
IMPACTO POR RAZÓN DE CAMBIO CLIMÁTICO	El impacto por razón de cambio climático es nulo.	
OTRAS CONSIDERACIONES	A fin de garantizar la adecuación de los criterios e indicadores utilizados para la detección del colectivo de participantes incursos en comportamiento de riesgo se ha previsto una evaluación independiente mediante la contratación de un servicio de consultoría.	



MEMORIA DE ACOMPAÑAMIENTO DE LA RESOLUCIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN DEL JUEGO POR LA QUE SE APRUEBA EL MECANISMO DE DETECCIÓN DE COMPORTAMIENTOS DE RIESGO DE LAS PERSONAS USUARIAS.

1.- Oportunidad de la norma.

1.1. Motivación.

A) INTRODUCCIÓN DE UN MECANISMO DE DETECCIÓN DE COMPORTAMIENTOS DE RIESGO DE LAS PERSONAS USUARIAS:

a. SITUACIÓN ACTUAL

El Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo, por el que se desarrollan entornos más seguros de juego, introdujo un cambio de paradigma en la concepción del juego responsable, que ahora se denomina también “juego seguro”, al desplazar la atención en la protección del participante en el juego de azar desde la perspectiva subjetiva de la responsabilidad individual de la persona jugadora (que se dé alta en el registro, que se autoexcluya, que no levante sus límites de depósitos) a una concepción en la que también se hace responsable al operador en el diseño de su oferta de servicios.

El reglamento, desde una perspectiva en la que se busca la protección de la totalidad de los participantes en la actividad de juego, focaliza dicha protección en los participantes vulnerables o grupos en riesgo (art. 3, párrafo i); en línea con los compromisos del operador art. 10.5) párrafo g), Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego), colectivo para los que adopta una serie de medidas concretas y en el que estarían comprendidos los:

- participantes jóvenes, entre 18 y 25 años;
- participantes con comportamiento de juego intensivo;
- participantes incursos en comportamientos de juego de riesgo;
- participantes autoprohibidos;
- y participantes autoexcluidos.

La categoría “Participantes incursos en comportamiento de riesgo”, introducida originariamente en el art. 34 del Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de comunicaciones comerciales de juego, es objeto de regulación en la Sección 2ª – Participantes incursos en comportamientos de juego de riesgo -, del Capítulo III – Políticas activas de información y protección añadidas para determinados colectivos de participantes vulnerables o grupos en riesgo” -, en concreto, en los artículos 24 a 30. Esta categoría presenta frente a las otras la particularidad de que no es objeto de una definición o determinación unívoca en el propio real decreto ya que el artículo 24 – Detección de comportamientos de riesgo de las personas usuarias – únicamente obliga a los operadores a que establezcan “...mecanismos y protocolos que permitan detectar los comportamientos de riesgo de las personas usuarias registradas.”, sujetando la discrecionalidad que se otorga a los operadores a la hora de su determinación a que se utilicen para ello “...criterios o indicadores objetivos que revelen patrones de actividad como, por ejemplo, el volumen, la frecuencia y la variabilidad de las participaciones o los depósitos, sin perjuicio de



otros elementos cuantitativos o cualitativos que puedan asimismo resultar relevantes de acuerdo con la mecánica de los distintos juegos o con la experiencia del operador.”

Este “Protocolo de detección de los comportamientos de riesgo de las personas registradas” se debe incardinar en el “Plan de medidas activas de juego seguro” (integrado a su vez en el “Plan operativo del operador”) elaborado y supervisado por la “Persona responsable del juego seguro” (arts. 6 y 7 del Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo).

Si bien el Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo, deja a la discrecionalidad de los operadores – sujeta esta al mínimo de criterios arriba señalados – la determinación del “participante incurso en comportamiento de juego de riesgo”, sí que determina en cambio con precisión el conjunto mínimo, pero no excluyente, de las medidas y sus condiciones de aplicación que estos deben adoptar cuando tal categorización se produzca, y que son las siguientes:

- Interacción específica (art. 26): Puesta en conocimiento del jugador por el equipo de juego responsable, a través de medio acreditable, de la categorización efectuada y un conjunto mínimo de información consistente en:
 - o Participaciones y gasto en el período reciente que determine el operador;
 - o Posible existencia, en su caso, de cambios en sus patrones de conducta de juego o de gasto;
 - o Recomendación de consultar las herramientas de control de actividad de juego y gasto existentes en la plataforma del operador (incluida autoexclusión y autoprohibición);
 - o Las medidas recogidas en los artículos 27 a 30.
- Interacción dinámica o mantenida en el tiempo (art. 26.3): además de la interacción específica, el apartado 3) del art. 26 prevé una interacción por el equipo de juego responsable durante el tiempo que dure la categorización como “participante incurso en comportamiento de riesgo” con una *“periodicidad razonable y ponderada por el propio operador”*. Por lo tanto, corresponde a este, de acuerdo con la traducción de los criterios de razonabilidad y ponderación que haya hecho en el correspondiente protocolo de detección determinar cómo y cuándo se realizará esta interacción.
- Prohibición de promociones (art. 27)
- Exclusión de servicios VIP (art. 28)
- Restricción publicidad (art. 29)
- Exclusión de uso de tarjetas de crédito y medios de pago no nominativos (art. 30)

Estas medidas, que comienzan con un deber de información y conocimiento de la persona participante en riesgo por parte del operador, se conciben como un mínimo que no excluye la posibilidad de adopción de otras medidas que pueden llegar hasta la resolución de la relación contractual, siempre y cuando estas medidas adicionales, por una elemental consideración de transparencia y seguridad jurídica en la relación participante-operador, estén debidamente contempladas en el propio protocolo de detección.

Frente al marco descrito en este apartado, el proyecto de resolución viene, en esencia, a determinar el conjunto de criterios comunes y homogéneos de naturaleza objetiva y cuantificable que con carácter obligatorio deberán utilizar los operadores para determinar la condición de “participante incurso en comportamiento de riesgo” y, por lo tanto, que implicará, como mínimo, la adopción de las medidas previstas en el reglamento. Esto, además de dar cumplimiento al mandato contenido en la disposición final tercera del Real Decreto 176/2023,



de 14 de marzo, introducirá certeza y seguridad en la aplicación de estas medidas para todos los participantes y operadores.

b. RESUMEN DESCRIPTIVO DE LOS MECANISMOS COMUNICADOS POR LOS OPERADORES

El artículo 34.3 del Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de comunicaciones comerciales de las actividades de juego, introdujo la obligación de que

“3. Antes del 31 de enero de cada año, el operador deberá comunicar a la autoridad encargada de la regulación del juego la versión actualizada de la descripción básica de los mecanismos y protocolos implementados que permitan detectar los comportamientos de riesgo, el protocolo de actuación en el caso de detección de dichos comportamientos, el número total de personas con comportamiento de riesgo detectadas durante el año anterior con arreglo a los mecanismos establecidos, así como de las acciones realizadas y el seguimiento y efecto de las mismas.”

El análisis de los mecanismos y protocolos utilizados por los operadores en los últimos 4 años ha sido un elemento relevante en las opciones de diseño utilizadas para el mecanismo objeto de la presente resolución.

A continuación, se realiza una breve descripción de las principales características de estos protocolos y mecanismos:

- Indicadores utilizados.

Los operadores combinan indicadores económicos, conductuales, emocionales y de autocontrol.

- Indicadores económicos: frecuencia e importe de depósitos, pérdidas acumuladas, retiradas anuladas
- Indicadores de juego compulsivo: Frecuencia y volumen de apuestas, juego nocturno
- Uso anómalo de las herramientas de control: múltiples cambios en los límites de depósito, autoexclusión, descansos
- Señales en la comunicación: el cliente informa de problemas graves de juego personales o financieros; muestra angustia, tristeza, ira, confusión mental; referencia a adicción a sustancias, enfermedad mental, amenaza de suicidio o autolesión; solicitudes continuas de bonificaciones o de crédito; quejas reiteradas

- Periodo de datos empleado por el modelo

Casi la mitad de los operadores no especifican claramente el periodo de datos que utilizan. El periodo semanal o diario es el más común entre los que sí lo indican. La periodicidad mensual o trimestral también está presente en algunos modelos.

- Modelo estadístico empleado:

- Reglas estadísticas
- Técnicas de aprendizaje supervisado: Modelos como redes neuronales o *Random Forest*
- Uso de indicadores múltiples sin un modelo estadístico definido
- Algoritmos propios internos no detallados

Más de la mitad de los operadores no especifican el modelo estadístico que utilizan. Las reglas estadísticas son el enfoque más común entre los que sí lo detallan. El uso de modelos de



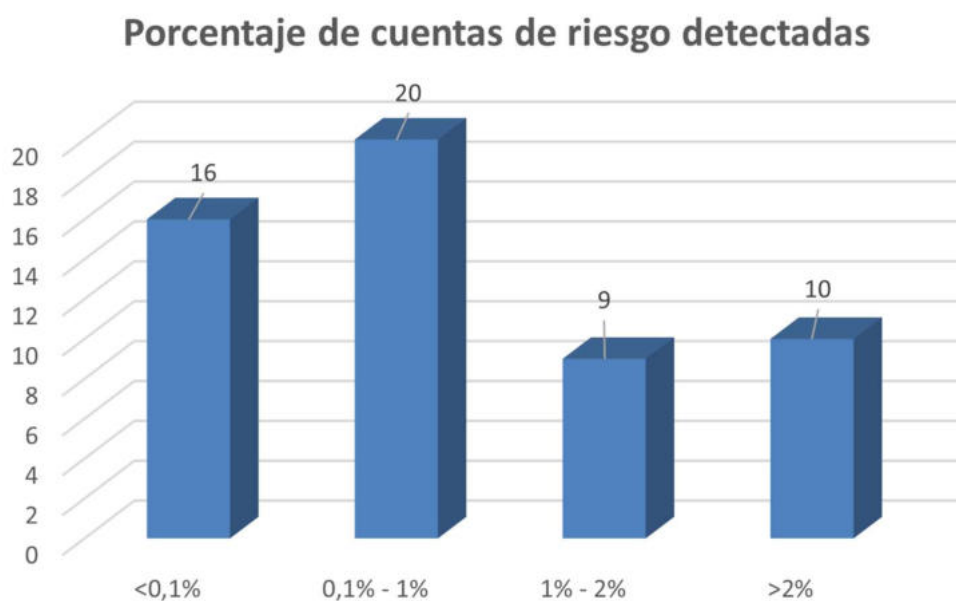
aprendizaje automático como *Random Forest* o redes neuronales es minoritario pero presente. Algunos operadores mencionan algoritmos internos sin detallar su funcionamiento.

- Periodicidad de ejecución

Más de un tercio de los operadores no especifican la periodicidad. La ejecución semanal es la más común entre los que sí lo indican, seguida por la diaria. Algunos modelos funcionan en tiempo real, lo que implica monitorización continua. La periodicidad mensual también es relevante.

- Resultados de los modelos de detección empleados

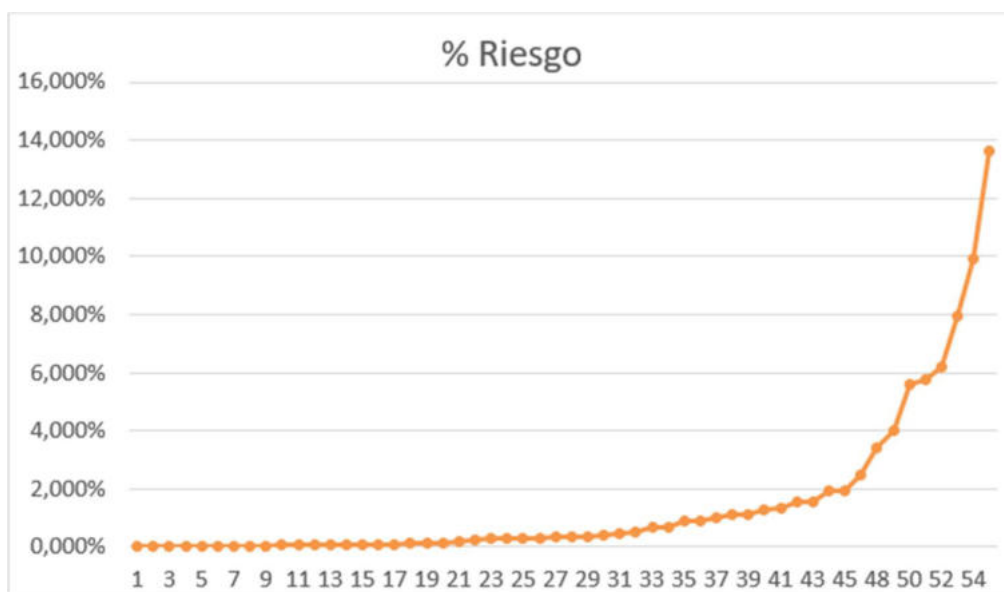
A continuación, se muestran dos tablas que ponen de relieve el elevado grado de heterogeneidad en los resultados obtenidos por los distintos sistemas de detección puestos en práctica por los operadores de juego.



% de cuentas detectadas identificadas como "en riesgo" según los mecanismos de detección de jugadores en riesgo puestos en práctica por los 55 operadores activos

Fuente: elaboración DGOJ

En esta tabla puede observarse como casi dos tercios de los operadores (36 o un 65,45% del total) detectan un porcentaje de cuentas "en riesgo" inferior al 1%, en tanto que algo menos del tercio restante detecta porcentajes superiores al 1%.



% de cuentas detectadas identificadas como “en riesgo” según los mecanismos de detección de jugadores en riesgo puestos en práctica por los 55 operadores activos – de 0% a 13,6% -

Fuente: elaboración DGOJ

En esta gráfica puede apreciarse como tan solo un grupo reducido de 6 operadores detecta porcentajes de cuentas “en riesgo” superiores al 4%.

B) ANÁLISIS COMPARADO: CRITERIOS O INDICADORES PARA LA DETECCIÓN DE COMPORTAMIENTOS DE RIESGO EN OTRAS JURISDICCIONES.

1) PAÍSES BAJOS

La Kansspelautoriteit (Ksa), autoridad reguladora del juego en los Países Bajos, ha publicado en junio de 2025 el “Informe sobre Marcadores de riesgo. Cómo se pueden utilizar los datos sobre el juego para contribuir a una supervisión eficaz¹”.

Este informe describe las medidas que está tomando la Autoridad del Juego de los Países Bajos (Kansspelautoriteit) para utilizar los datos de los operadores de juego con el fin de prevenir los daños derivados del juego.

Los operadores de juego con licencia en los Países Bajos están obligados a presentar sus datos de juego a distancia para que sean almacenados para uso exclusivo del regulador. El regulador se propuso comparar a los operadores en función de su nivel de comportamiento de riesgo, evaluar el grado de intervención de los operadores y determinar si las intervenciones de los operadores son eficaces.

El informe resume las conclusiones extraídas de una revisión de la bibliografía sobre indicadores de riesgo en línea, así como de una serie de talleres para aprender de los consultores. También se presentan las conclusiones clave del análisis de los datos de los operadores, junto con los planes futuros.

Se seleccionó una serie inicial de indicadores, que pueden agruparse en las siguientes categorías:

- Intensidad: pérdidas, número de días de juego y apuestas totales.

¹ <https://www.greo.ca/Modules/EvidenceCentre/Details/markers-of-risk-how-gambling-data-can-be-used-to-assist-effective-supervision>



- Pérdida de control: depósitos más frecuentes, aumento repetido de los límites, juego más frecuente por la noche.
- Aumento del juego: aumento del número de depósitos, alta variabilidad en el tamaño de las apuestas.
- Comportamiento del operador: pérdida total hasta que se lleva a cabo una intervención inicial, pérdida mensual en el mes de la intervención frente a los meses posteriores a la intervención.
- Características de ciertos tipos de juego: los indicadores de comportamiento de riesgo pueden ser diferentes para los distintos tipos de juego en cuanto a la frecuencia de aparición y la relevancia.

2) FRANCIA

En Francia, la Autoridad Nacional del Juego (ANJ) ha publicado la guía de acompañamiento del juego en línea (*"Identification et accompagnement des joueurs excessifs ou pathologiques: jeu en ligne"*) en el que se indican los siguientes indicadores relacionados con el juego:

- Pérdidas: repetición de las pérdidas a lo largo del tiempo; gran número de depósitos perdidos; pérdidas superiores a un umbral de vigilancia; importe acumulado de las pérdidas en un periodo (por sesión, por día activo, por mes y variación).
- Retiradas: alta frecuencia de retiradas, cancelación de solicitudes.
- Ganancias: el jugador vuelve a jugar sistemáticamente o casi siempre sus ganancias.
- Número de días activos al mes elevado.
- Juego en horarios o fechas atípicos, gran amplitud horaria de las sesiones de juego a lo largo del día.
- Duración de la sesión de juego.
 - o Elevado número de sesiones de juego/conexiones al día.
 - o Aumento repentino de la duración de las sesiones de juego en comparación con los hábitos del jugador.
 - o Intento de compensar las pérdidas («chasing»)
- Tipo de apuestas
 - o Apuestas deportivas: el jugador acumula apuestas
 - o Apuestas deportivas: el jugador acumula apuestas en directo en determinados encuentros («apuestas en vivo»).
 - o El jugador prefiere las apuestas con cuotas elevadas o las apuestas combinadas.
 - o El jugador utiliza a menudo las «cuotas mejoradas» y los bonos.
 - o El jugador aumenta sus apuestas, depósitos o umbrales de depósito después de sufrir pérdidas.
- Póquer: el jugador juega en varias mesas al mismo tiempo; el jugador participa en torneos rápidos con posibilidad de volver a apostar rápidamente («sit&go», «turbo», etc.) y/o con premios aleatorios y expectativas de ganancias importantes.

²<https://anj.fr/sites/default/files/2024-01/Guide%20accompagnement%20jeu%20en%20ligne.pdf>



- Múltiples depósitos en un periodo reducido.
- El jugador expresa su voluntad de «recuperarse» o de jugar para recuperar sus pérdidas.
- Indicadores relacionados con los dispositivos de moderación
 - o El jugador se informa sobre las medidas de moderación o las modalidades de acompañamiento (límites, autoexclusión, prohibición voluntaria de juego...) o el juego excesivo.
 - o El jugador ya ha activado al menos una autoexclusión, ha sido contactado por juego excesivo.
 - o Límites de juego: el jugador modifica varias veces sus límites, alcanza sus límites, aumenta considerablemente sus límites, establece límites extremadamente altos en relación con su actividad.
 - o Solicitud de ayuda del jugador.
 - o Los familiares expresan su preocupación por el jugador o solicitan la intervención del operador.

3) ALEMANIA

El regulador de juego alemán, Autoridad Reguladora del Juego de los Estados Federados (*Glücksspielbehörde der Länder (GGL)*), tiene publicada la página web- Información especializada: Adicción al juego. Una visión general de la definición de juego y las manifestaciones patológicas del comportamiento problemático relacionado con el juego – (*“Fachinformationen Glücksspielsucht Ein Überblick über die Definition von Glücksspielen und den pathologischen Ausprägungen von problematischem Glücksspielverhalten³”*). En ella se identifican como criterios de juego de riesgo (juego problemático):

- La frecuencia de juego está aumentando.
- Se eligen variantes de juego arriesgadas.
- Se aumentan las apuestas para mantener la emoción.
- La tendencia a trivializar y negar el propio comportamiento de juego y de gasto está aumentando.
- Los gastos en juegos de azar alcanzan o superan proporciones significativas del ingreso disponible.
- Otros gastos necesarios restringidos debido a gastos de juego.
- Hay intentos de “recuperación” para compensar los gastos incurridos (inicio del endeudamiento).
- Control reducido sobre la conducta de juego (frecuencia, duración y/o cantidad de dinero gastado).
- Se descuidan los contactos sociales y surgen problemas en las relaciones.

4) EL PROYECTO CEN

En el marco del comité técnico y del grupo de trabajo del Comité Europeo de Normalización (CEN) que aprobó el estándar EN 17531 – cuyo objeto era la unificación de la información que los reguladores de juego online requieren de los operadores europeos -, la Asociación Europea

³ <https://gluecksspielhilfe.de/fachinformationen/>



de Juegos y Apuestas (EGBA⁴) propuso continuar el trabajo del comité técnico y del grupo WG1, enfocándose en la definición de indicadores de juego responsable, conocidos como “marcadores de daño”.

En enero de 2022, EGBA presentó formalmente esta propuesta ante el comité técnico. El objetivo era establecer un estándar europeo que identificara comportamientos de riesgo en jugadores online, permitiendo detectar tanto conductas que podrían derivar en problemas como aquellas que ya evidencian una adicción al juego.

La propuesta se centraba en la creación de una lista indicativa de factores de comportamiento que puedan señalar un cambio hacia conductas problemáticas. Estos marcadores incluyen:

- Monto total de apuestas realizadas
- Frecuencia de juego
- Número y volumen de depósitos y retiradas
- Tiempo total de juego
- Contactos con centros de atención al cliente
- Cambios en los hábitos de juego
- Uso de herramientas de autoevaluación o autolimitación

Este documento definía los indicadores mínimos que los operadores deben analizar mediante sistemas de análisis propios o de terceros. No establece umbrales específicos ni obliga a implementar sistemas de intervención, dejando libertad a cada operador para definir sus protocolos de actuación.

La versión definitiva de este estándar se espera que pueda ser aprobada a lo largo del año 2026.

En los trabajos llevados a cabo, los marcadores de daño son concebidos como indicadores que permiten analizar tanto valores absolutos como desviaciones en los patrones de comportamiento de los jugadores. Estos deben evaluarse en relación con el comportamiento típico del jugador y en comparación con la población general. Cambios significativos en estos marcadores pueden indicar pérdida de control o comportamientos problemáticos. Sin embargo, se reconoce que los límites establecidos para estos marcadores pueden generar falsos positivos, ya que algunos jugadores pueden tener altos recursos financieros o patrones de juego atípicos.

Además, se parte de la consideración de que los marcadores no deben analizarse de forma aislada, sino en conjunto, considerando las interacciones entre ellos. Los métodos explícitos (como sistemas basados en puntos) o implícitos (como el aprendizaje automático) deben garantizar que todos los marcadores sean accesibles para el análisis. Además, se pueden establecer disparadores individuales adicionales para detectar comportamientos de riesgo.

Por último, se alienta a los operadores a incorporar marcadores adicionales, como contactos de terceros y el comportamiento de "perseguir pérdidas" (*chasing*).

Caracterización de los marcadores de daño

1 Volumen de apuestas

1.1 Periodo de tiempo: Se evalúa dentro de sesiones individuales y en períodos de un día, semana, mes, 90 días y 180 días.

⁴ La “European Gaming and Betting Association” (EGBA) - Asociación Europea de Juegos y Apuestas - es la asociación comercial con sede en Bruselas que representa a los principales operadores de juegos de azar en línea establecidos, autorizados y regulados dentro de la UE. (<https://www.egba.eu/about-us/>)



1.2 Medición: Se analiza el monto total apostado y el número de apuestas realizadas.

2 Velocidad de juego

2.1 Periodo de tiempo: Se evalúa dentro de sesiones individuales y en períodos de un día, semana y mes.

2.2 Medición: Se calcula el tiempo transcurrido entre apuestas dentro de una sesión. Para cada sesión o período, se suma el tiempo entre apuestas y se divide entre el número total de apuestas (excluyendo la primera apuesta de cada sesión).

3 Comportamiento de depósito

3.1 Periodo de tiempo: Se evalúa dentro de sesiones individuales y en períodos de un día, semana, mes, 90 días y 180 días.

3.2 Medición: Se mide el número de depósitos exitosos y rechazados, el monto total depositado, los métodos de depósito utilizados y los depósitos netos (depósitos menos retiros).

4 Retiros cancelados

4.1 Periodo de tiempo: Se evalúa en períodos de un día, semana y mes.

4.2 Medición: Se cuenta el número de retiros cancelados en los períodos relevantes.

5 Contacto iniciado por el jugador

5.1 Periodo de tiempo: Se evalúa en períodos de un día, semana y mes.

5.2 Medición: Se cuenta el número de contactos iniciados por el jugador, categorizándolos como positivos, neutrales o negativos.

6 Tiempo de juego

6.1 Periodo de tiempo: Se evalúa dentro de sesiones individuales y en períodos de un día, semana y mes.

6.2 Medición: Se mide la duración de las sesiones de juego utilizando dos métodos:

Método 1: Suma de la duración de las sesiones dentro del período evaluado.

Método 2: Número de franjas horarias de una hora (en un período de 24 horas) en las que se registró actividad de juego.

7 Productos de juego

7.1 Periodo de tiempo: Se evalúa dentro de sesiones individuales y en períodos de un día, semana y mes.

7.2 Medición: Se cuenta el número de productos de juego diferentes utilizados durante una sesión o período.

8 Herramientas de juego responsable

5.8.1 Periodo de tiempo: Se evalúa en períodos de un día, semana y mes.

5.8.2 Medición: Se mide la cantidad de modificaciones realizadas en las herramientas de gestión del jugador, diferenciando entre aumentos y reducciones. Las autoexclusiones se cuentan por separado.

9 Pérdidas



9.1 Periodo de tiempo: Se evalúa dentro de sesiones individuales y en períodos de un día, semana, mes, 90 días y 180 días.

9.2 Medición: Se utilizan dos métodos para calcular las pérdidas:

Método 1: Suma de depósitos menos el cambio en el saldo de la cuenta, retiros y apuestas no resueltas.

Método 2: Suma de apuestas menos ganancias y bonos (considerando bonos retirados o no cumplidos como negativos).

C) DESCRIPCIÓN DEL MODELO DE DETECCIÓN DE LA RESOLUCIÓN.

a. Antecedentes

El Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo, por el que se desarrollan entornos más seguros de juego, del que esta resolución es desarrollo ejecutivo, tiene como objetivo la prevención de las conductas de riesgo mediante el uso de herramientas de juego responsable. En particular, su Disposición Final Tercera establece la obligación, por parte de la autoridad reguladora, de desarrollar un mecanismo de detección de comportamientos de riesgo que será utilizado por todos los operadores en los términos que determine dicha autoridad. Asimismo, establece que la autoridad encargada de la regulación del juego podrá suscribir convenios con entidades del Sistema Nacional de Salud con la finalidad de acceder a datos sobre personas que, habiendo sido diagnosticadas con un trastorno asociado a su conducta de juego, al mismo tiempo hayan tenido abierta una cuenta de juego online con algún operador de juego regulado.

En el contexto del mandato arriba referido y a fin de desarrollar el mecanismo de detección, la Dirección General de Ordenación del Juego suscribió convenios de colaboración con la Federación de Jugadores de Azar Rehabilitados (FEJAR), la Asociación Aragonesa de Jugadores de Azar Rehabilitados (AZAJER) y el Hospital Universitario de Bellvitge, con los que se obtuvo el acceso a un total de 506 diagnósticos médicos. Dichos diagnósticos correspondían a personas que han recibido tratamiento por un trastorno relacionado con adicciones en el juego, y de los cuales se disponía de sus datos históricos de juego online en la base de datos que conforma el Sistema de Control Interno (SCI) de la DGOJ. El SCI permite una monitorización diaria de la actividad de juego online en España, mediante el registro de cualquier interacción económica -depósitos o retiradas- así como de datos de juego -participaciones o premios-. Para los primeros, se almacena el volumen económico e información de los medios de pagos. En el caso de los segundos, además del volumen económico también se almacenan datos tales como la duración de las sesiones de juego o los eventos del catálogo en los que están participando. También se dispone de una desagregación temporal de gran calidad, que permite reconstruir todas las actividades realizadas con precisión de horas, minutos y segundos.

Desde un punto de vista estadístico, el desarrollo del mecanismo se enfoca como un problema de clasificación semi supervisada, en el cual se dispone de una muestra que presenta una cierta característica -un comportamiento de riesgo- y se ha de inferir, del resto de los jugadores que participan en actividades de juego online, aquellos que se asemejan a dicho patrón de conducta. Para ello, esta información procedente de los datos de juego debe resumirse en un conjunto de variables que susceptibles de computar de manera eficiente. En la configuración de estas variables se ha utilizado como referencia documentación técnica como la referida al estándar del CEN, discutido en el epígrafe anterior, y bibliografía de contrastado prestigio en el campo de las adicciones comportamentales, tales como el Manual Diagnóstico y Estadístico de los Trastornos Mentales (DSM-5)⁵.

⁵ American Psychiatric Association. Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders: DSM-5. American Psychiatric Publishing, 2013.



b. Variables: selección y fundamentación técnica y científica

El marco de referencia

La actividad de juego en línea genera datos objetivos relativos, entre otros aspectos, al volumen y frecuencia de las participaciones, los depósitos y retiradas, la duración y distribución temporal de la actividad, los productos utilizados y la evolución de estos elementos durante un período determinado. La literatura científica y técnica ha analizado la utilidad de estos datos para identificar patrones de participación relevantes desde la perspectiva del juego seguro y de la protección de las personas consumidoras.

En la selección de las dimensiones consideradas por el mecanismo se han tenido en cuenta distintas fuentes, entre ellas los trabajos técnicos relativos a marcadores de riesgo, la literatura sobre seguimiento conductual, la experiencia de otras autoridades reguladoras y, como referencia complementaria, determinados criterios descritos en el DSM-5.

En relación con el DSM-5, este instrumento de diagnóstico clínico sirve para la clasificación del juego patológico como un trastorno del control de los impulsos no relacionado con sustancias. En el ámbito clínico, el diagnóstico se basa en la apreciación de un patrón persistente de conductas de juego problemáticas que provocan un deterioro significativo en la vida de la persona y requiere la concurrencia de, al menos, cuatro de los siguientes criterios durante un período de doce meses:

1. Necesidad de apostar cantidades de dinero cada vez mayores para conseguir la excitación deseada.
2. Está nervioso o irritado cuando intenta reducir o abandonar el juego.
3. Ha hecho esfuerzos repetidos para controlar, reducir o abandonar el juego, siempre sin éxito.
4. A menudo tiene la mente ocupada en las apuestas (p. ej., reviviendo continuamente con la imaginación experiencias de apuestas pasadas, condicionando o planificando su próxima apuesta, pensando en formas de conseguir dinero para apostar).
5. A menudo apuesta cuando siente desasosiego (p. ej., desamparo, culpabilidad, ansiedad, depresión).
6. Después de perder dinero en las apuestas, suele volver otro día para intentar ganar ("recuperar" las pérdidas).
7. Miente para ocultar su grado de implicación en el juego.
8. Ha puesto en peligro o ha perdido una relación importante, un empleo o una carrera académica o profesional a causa del juego.
9. Cuenta con los demás para que le den dinero para aliviar su situación financiera desesperada provocada por el juego.

Los criterios del DSM-5 ofrecen una base científica para el diagnóstico clínico del trastorno. No obstante, el DSM-5 es un instrumento de naturaleza clínica cuya aplicación corresponde a profesionales cualificados y requiere información personal, subjetiva y contextual sustancialmente más amplia que la disponible en los registros de actividad de juego. El mecanismo regulado en la resolución no reproduce su procedimiento, sus criterios de suficiencia ni su período de valoración, ni recaba la información necesaria para aplicarlos. Su consideración durante la fase de diseño se limita a proporcionar un marco de contraste para identificar determinadas dimensiones objetivamente observables de la actividad de juego que también han sido examinadas por la literatura sobre protección de las personas consumidoras y juego seguro, tales como el volumen y la evolución del gasto, la frecuencia de las apuestas, la continuidad de la actividad,



la realización de nuevas participaciones después de resultados negativos y la variabilidad de las sesiones de juego. La consideración conjunta de estas dimensiones permite identificar patrones de interacción con la plataforma que, desde la perspectiva de la actividad de juego y de la protección de la persona participante como consumidora, pueden justificar la aplicación de medidas preventivas de juego seguro. En esta línea se enmarca el trabajo técnico CEN/TC 456, dirigido a armonizar marcadores de riesgo en el juego en línea.

Para el presente mecanismo se adopta un período ordinario de referencia de 183 días, atendiendo a la necesidad de disponer de una ventana temporal suficientemente amplia para apreciar la continuidad y evolución de la actividad, sin extender el tratamiento a todo el historial de la cuenta. Este período responde a la finalidad y características propias del mecanismo y se aleja claramente del período de valoración establecido por el DSM-5 para fines clínicos de doce meses que se menciona más arriba.

Selección y fundamentación de las variables

En esta subsección se describen las variables extraídas y su fundamentación en la literatura científica y técnica relativa al análisis de patrones de actividad de juego en línea. Como punto de partida se tomaron las dimensiones contempladas en el proyecto CEN, que se incorporan al mecanismo salvo aquellas para las que no se dispone de información en el Sistema de Control Interno⁶ o cuya utilización se ha descartado por no resultar necesaria para la finalidad regulatoria perseguida. Determinadas variables guardan correspondencia con dimensiones de conducta que también aparecen consideradas en el DSM-5. Esta correspondencia se utiliza únicamente como elemento de contraste en la fase de diseño con el alcance que se precisa en el siguiente apartado.

A continuación, se presenta la relación de las variables incluidas en el anexo de la resolución, junto con las referencias bibliográficas que respaldan su relevancia para describir patrones de actividad de juego y diferenciar, en determinadas poblaciones o en el conjunto de las personas participantes, distintas formas de interacción con las plataformas de juego en línea. La literatura citada fundamenta la selección de las dimensiones analizadas, pero no atribuye por sí misma al mecanismo validez clínica, diagnóstica o de cribado (una descripción pormenorizada de estas variables se contiene en el apartado dedicado al principio de minimización).

Variables 00, 02, 03, 04, 06, 08, 10, 20, 26, 28, 29, 36: Relativas a la ganancia o pérdida -tanto absolutas en el periodo de referencia como relativas por día de actividad-, participaciones absolutas y relativas, número de interacciones relativas, número de retiradas canceladas relativas, número de depósitos relativos efectuados, número de autoexclusiones solicitadas, número de juegos distintos a nivel de licencia singular en los que participa el jugador, porcentaje de cantidades correspondientes al segmento mayoritario, número de productos de juego diferentes y la duración de las sesiones de juego. Son variables incluidas en el estándar del CEN.

Online Gambling — Markers of harm in support of identification and prevention of risky and problem gambling behaviour.

Variable 01: Días con actividad en el periodo indicado.

Delfabbro, P., Parke, J., Catania, M., & Chikh, K. (2023). Behavioural markers of harm and their potential in identifying product risk in online gambling. *International Journal of Mental Health and Addiction*.

⁶ Se entiende por sistema de control interno el conjunto de componentes destinados a registrar la totalidad de las operaciones y transacciones realizadas en el desarrollo de los juegos al objeto de garantizar a la Comisión Nacional del juego la posibilidad de mantener un control permanente sobre las actividades de juego del operador



Variables 05, 07, 25: Relativas a la desviación del RTP con respecto al valor 0,95, al número de premios obtenidos y a la mediana del número de partidas, manos o tiradas jugadas durante sesiones de juego.

Auer, M., & Griffiths, M. (2022). The relationship between structural characteristics and gambling behaviour: An online gambling player tracking study. *Journal of Gambling Studies*, 39(1), 191–214.

Variables 09, 19: Relativas al número de retiradas por día de juego y los medios de pago empleados en transacciones.

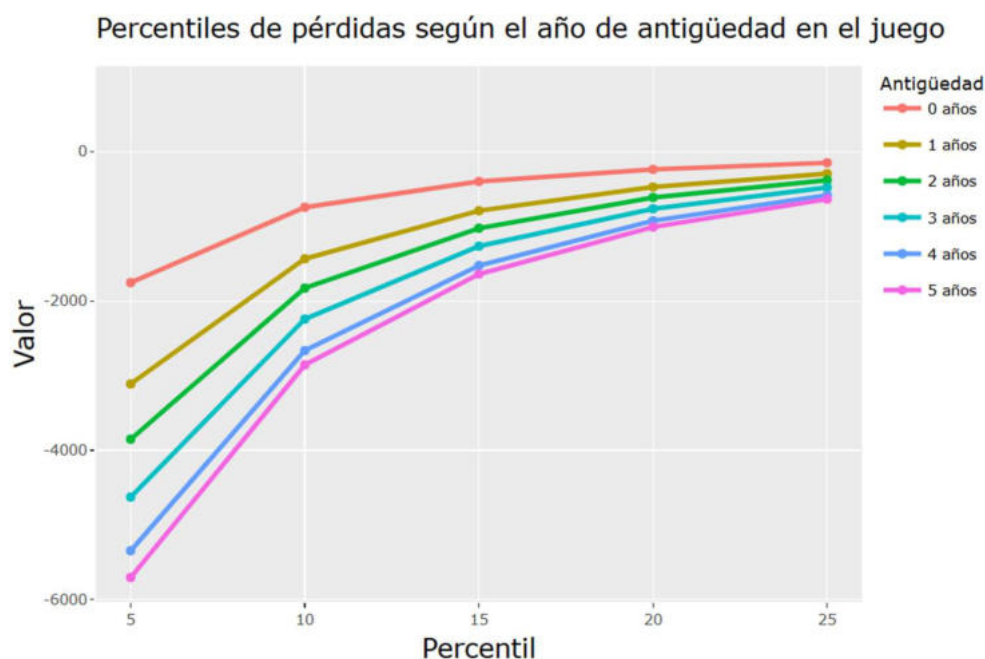
Haeusler, J. (2016). Follow the money: Using payment behaviour as predictor for future self-exclusion. *International Gambling Studies*, 16(2), 276–292.

Variables 11, 12: Relativas a los días activos en el juego.

Hopfgartner, N., Auer, M., Helic, D., & Griffiths, M. D. (2023). Predicting self-exclusion among online gamblers: An empirical real-world study. *Journal of Gambling Studies*, 39(4), 1645–1665

Variable 13: Número de días transcurridos desde la fecha de activación económica de la cuenta y el último movimiento económico ocurrido en el periodo indicado.

Su inclusión se justifica por el aumento de las pérdidas de juego en la cola inferior de los percentiles de gasto, en función de los años que el jugador lleva activo. Se adjunta la gráfica en la que, para todos los jugadores que iniciaron a jugar a partir del año 2019, se registran las pérdidas o ganancias durante su primer año de juego (meses 0 a 11), tras un año de antigüedad (meses 12 a 23) y así sucesivamente. En ella se observa que las pérdidas aumentan con el tiempo.



Variables 14, 18, 35: Relativas a la amplitud del mercado de apuestas, las actividades promocionales realizadas y el ciclo de la apuesta.

Russell, A. M. T., Hing, N., Browne, M., Li, E., & Vitartas, P. (2018). Who bets on micro events (microbets) in sports? *Journal of Gambling Studies*, 35(1), 205-223

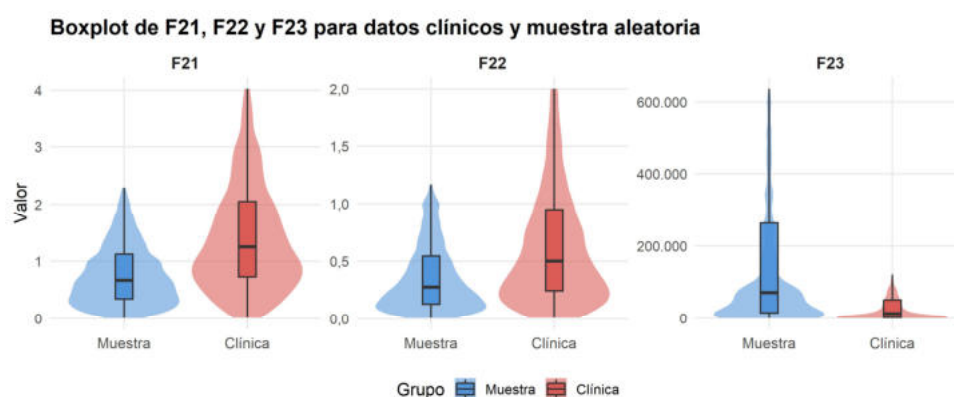
Variables 15, 16, 17: Relativas a la amplitud del mercado.



Parke, A., & Parke, J. (2019). *Transformation of sports betting into a rapid and continuous gambling activity: A grounded theoretical investigation of problem sports betting in online settings*. International Journal of Mental Health and Addiction, 17, 1340–1359

Variables 21, 22, 23: Relativas a la modelización de la persecución de pérdidas.

El test de Kolmogorov–Smirnov aplicado a la transformación logarítmica de F23 entre las cuentas con y sin riesgo indica que las distribuciones de la variable difieren de manera significativa. El estadístico $D = 0.280$ refleja la máxima distancia absoluta entre las funciones de distribución acumulada de ambos grupos, mientras que el p-valor extremadamente bajo, del orden de 10^{-16} , permite rechazar de forma concluyente la hipótesis nula de que ambas muestras provienen de la misma distribución. Incluso después de aplicar la transformación logarítmica para suavizar la influencia de valores extremos, los patrones de F23 difieren de manera clara entre los grupos con y sin riesgo. Se aporta una gráfica de los boxplot y densidades de las variables F21, F22 y F23 para el grupo con diagnóstico clínico y la muestra aleatoria obtenida de la base de datos



Variable 24: Número de sesiones jugadas, relativas por día de juego.

Ukhov, I., Bjurgert, J., Auer, M., & Griffiths, M. D. (2021). *Online problem gambling: A comparison of casino players and sports bettors via predictive modeling using behavioral tracking data*. Journal of Gambling Studies, 37(3), 877–897

Variables 27: Relativa al segmento de juego. Fruto del estudio de prevalencia de juego realizado en 2023 por la DGOJ se pudo comprobar las diferencias que existen de tasas de posible juego problemático entre los diferentes segmentos de juego.

Dirección General de Ordenación del Juego. (2023). *Estudio de prevalencia de juego en la población general en España, 2022-2023*. Madrid: Ministerio de Consumo.

Variable 30: Número de horas diferentes con actividad de juego.

Getting Grounded in Problematic Play. (2017). *GambleAware*.

Variables 31, 32, 33, 34: Relativas a los patrones horarios de juego.

Gambling Research Exchange Ontario. (2018). *Relationship of 24-hour access to problem gambling and risk: Evidence brief*. GREO

Variables 37, 38: Relativas al porcentaje de apuestas en directo y simples.

Lopez-Gonzalez, H., Estévez, A., & Griffiths, M. D. (2019). *Internet-based structural characteristics of sports betting and problem gambling severity: Is there a relationship?* International Journal of Mental Health and Addiction, 17(6), 1360–1373

Adicionalmente para F38:



Di Censo, G., Delfabbro, P., & King, D. L. (2023). *Young people's perceptions of the effects and value of sports betting inducements*. *International Journal of Mental Health and Addiction*, **23**(2), 1370–1390

Variable 39: Relativa a la persecución de pérdidas en el segmento apuestas.

Edson, T. C., Louderback, E. R., Tom, M. A., & LaPlante, D. (2025). *Multidimensional loss chasing among online gamblers: Assessing optimized thresholds for the prediction of gambling harm*. *Journal of Gambling Studies*, 1-24

Variables 40, 41: Relativas a cambios de patrones en el juego.

McAuliffe, W. H. B., Louderback, E. R., Edson, T. C., LaPlante, D. A., & Nelson, S. E. (2022). Using “markers of harm” to track risky gambling in two cohorts of online sports bettors. *Journal of Gambling Studies*, **38**(4), 1337–1369

Variables 42, 43: Relativas a cambios de patrones en el juego.

Braverman, J., & Shaffer, H. J. (2012). *How do gamblers start gambling: Identifying behavioural markers for high-risk Internet gambling*. *European Journal of Public Health*, **22**(2), 273–278

Variables 44, 45: Relativas a periodos de descanso.

Hopfgartner, N., Auer, M., Santos, T., Helic, D., & Griffiths, M. D. (2024). *Cooling off and the effects of mandatory breaks in online gambling: A large-scale real-world study*. *International Journal of Mental Health and Addiction*, **22**(4), 2438–2455

Variable 46: Variación de las cantidades depositadas.

Delfabbro, P., Parke, J. & Catania, M. (2024). *Behavioural tracking and profiling studies involving objective data derived from online operators: A review of the evidence*. *Journal of Gambling Studies*, **40**(2), 639-671

Variable 47: Variación de las cuotas a las que se realizan apuestas.

Edson, T. C., Louderback, E. R., Tom, M. A., & LaPlante, D. A. (2025). *Multidimensional loss chasing among online gamblers: Assessing optimized thresholds for the prediction of gambling harm*. *Journal of Gambling Studies*

Braverman, J., & Shaffer, H. J. (2012). *How do gamblers start gambling: Identifying behavioural markers for high-risk Internet gambling*. *European Journal of Public Health*, **22**(2), 273–278

Finalmente, durante la fase de diseño se examinó la posible correspondencia entre determinadas dimensiones objetivas de la actividad de juego y algunos de los ámbitos de conducta considerados en el DSM-5. Esta correspondencia tuvo una función exclusivamente orientativa para la selección y contraste de variables y no supone la reproducción, total o parcial, de sus criterios diagnósticos. Con este alcance, las relaciones examinadas fueron las siguientes:

2, 5, 7, 8. Inquietud, irritabilidad, desasosiego, vía de escape de problemas, malestar, mentiras y deterioro sociolaboral-familiar

- Quedan **fuera del alcance de los datos recabados** por el operador en la plataforma de juego.

1. Intensidad y continuidad temporal:



- Tendencia positiva en el número de movimientos diarios: Se observa un aumento en la cantidad de días en los que el jugador participa y el número de movimientos diarios realizados, [referencias bibliográficas⁷].
3. Reversión de retiradas e inmediatez de la actividad:
- Número de retiradas canceladas.
 - Inmediatez: La rapidez con la que el jugador realiza apuestas o su preferencia por juegos con recompensas más inmediatas puede ser un signo de pérdida de control, [referencias bibliográficas⁸].
 - Para el mercado de apuestas, se asocia con una tendencia positiva en la elección de cuotas, lo que significa que el jugador cada vez acepta más riesgo en sus interacciones con el juego.
 - Autoexclusiones: Número de autoexclusiones que el jugador ha realizado se considera como indicador de pensamientos recurrentes sobre el juego y de reconocimiento del problema.
4. Distribución horaria, rachas y descansos:
- Tiempo de juego, tanto en horas diarias como en días activo: Se evalúa el número total de horas y días en los que el jugador está activo, basándose en los registros de actividad. Se mide también el porcentaje de días con actividad.
6. Continuación tras pérdidas o saldo reducido:
- Número de depósitos realizados tras dejar el saldo a cero. Se considera también la mediana del tiempo que transcurre entre dejar el saldo a cero y realizar el siguiente depósito.
 - Duración de las sesiones, [referencia bibliográfica⁹] y la rápida realización de apuestas tras el conocimiento de un resultado negativo.
9. Intensidad económica y diversidad de medios de pago:
- Pérdidas absolutas y relativas por día de juego.
 - Número de depósitos rechazados debido a fondos insuficientes como indicador de dificultades económicas, [referencia bibliográfica¹⁰].

⁷ Michael Auer y Mark Griffiths. «An empirical attempt to identify binge gambling utilizing account-based player tracking data». En: *Addiction Research & Theory* 32.4 (2024), págs. 264-273.

⁸ Michael Auer et al. «Development of the Online Problem Gaming Behavior Index: A New Scale Based on Actual Problem Gambling Behavior Rather Than the Consequences of it». En: *Evaluation and the Health Professions* 47 (2023).

⁹ Michael Auer y Mark Griffiths. «An empirical attempt to identify binge gambling utilizing account-based player tracking data». En: *Addiction Research & Theory* 32.4 (2024), págs. 264-273.

Ivan Ukhov et al. «Online problem gambling: A comparison of casino players and sports bettors via predictive modeling using behavioral tracking data». En: *Journal of Gambling Studies* 37.3 (2021), págs. 877-897.

¹⁰ Paul Delfabbro et al. «Behavioural markers of harm and their potential in identifying product risk in online gambling». En: *International Journal of mental health and addiction* (2023), págs. 1-19.



- Número de medios de pago diferentes: puede reflejar la necesidad de apoyo financiero para continuar jugando, [referencia bibliográfica¹¹].

Alcance y significado del mecanismo en su aplicación

Las referencias técnicas y científicas empleadas durante el diseño cumplen una función de fundamentación y contraste de las dimensiones de actividad seleccionadas. Una vez configurado el mecanismo, su aplicación por los operadores se realiza en un contexto y con una finalidad específicamente regulatorios, distintos del contexto asistencial, clínico o de investigación en el que pueden utilizarse instrumentos destinados a conocer el estado de salud de una persona.

Los datos utilizados en cada iteración describen la actividad desarrollada por la persona participante en la plataforma del operador: participaciones, premios, depósitos, retiradas, duración y distribución temporal de la actividad, productos utilizados y evolución de estas magnitudes. Son, por tanto, datos objetivos de consumo y de ejecución de la relación de juego que el operador ya registra en el desenvolvimiento ordinario de su actividad.

Las variables se obtienen mediante la agregación y transformación de los registros de actividad en recuentos, proporciones, medianas, tendencias y medidas de variación. El resultado no reproduce el historial detallado de la persona participante ni determina por separado el significado de una conducta concreta. El modelo valora conjuntamente múltiples dimensiones, algunas de las cuales pueden operar en sentidos diferentes o presentar efectos no lineales, para identificar un patrón de interacción con la plataforma que se aparta del que el mecanismo considera ordinario a efectos de juego seguro.

La categorización resultante tiene, por tanto, un significado regulatorio y operativo propio. Determina exclusivamente la inclusión de la persona participante en la categoría prevista en los artículos 24 a 30 del Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo, y activa las medidas de información, interacción y protección establecidas en dichos preceptos. No expresa la existencia o probabilidad de un trastorno, no mide la gravedad de una patología y no permite establecer si concurren los criterios requeridos para un diagnóstico clínico.

Esta conclusión, además de por el conjunto restringido de datos y variables utilizados para su configuración (*vid.* al respecto apartado dedicado a la minimización) se refuerza por la diferencia existente entre la información empleada en el diseño y la utilizada durante la aplicación ordinaria. El operador ejecuta el mecanismo únicamente respecto de la actividad desarrollada en su propia plataforma y no dispone, a estos efectos, de una visión completa de la actividad de la persona participante en el conjunto del mercado. Tampoco accede a información clínica, social o personal que permita contextualizar los datos conductuales conforme a criterios sanitarios. El resultado se refiere, en consecuencia, al patrón de interacción observado en una relación concreta de consumo y dentro del período establecido por la resolución.

En este sentido, la utilización del DSM-5, de la literatura científica sobre comportamientos de juego y de datos procedentes de personas diagnosticadas durante la fase de diseño permitió disponer de referencias contrastadas para identificar y seleccionar dimensiones objetivamente observables de la actividad. Sin embargo, el valor científico de esas referencias no se traslada automáticamente al resultado individual obtenido en la fase de aplicación ni convierte el mecanismo en una adaptación del instrumento clínico. El modelo no ha sido diseñado ni validado para el diagnóstico o cribado de trastornos, no reproduce los criterios ni las fuentes de

¹¹ Maris Catania y Mark Griffiths. «Applying the DSM-5 criteria for gambling disorder to online gambling account-based tracking data: an empirical study utilizing cluster analysis». En: Journal of Gambling Studies 38 (2022), págs. 1289-1306.



información requeridas para esas finalidades y no proporciona una conclusión sobre el estado de salud física o mental de la persona participante.

En definitiva, el mecanismo genera una clasificación regulatoria de patrones de consumo destinada a aplicar medidas de juego seguro. Su rigor técnico y científico reside en la selección objetiva de variables, en la utilización de fuentes contrastadas, en el entrenamiento y evaluación estadística del modelo y en la posibilidad de explicar los factores que intervienen en el resultado. Ese rigor no altera la finalidad ni el significado jurídico de la categorización, que permanece circunscrita a la protección de la persona participante en su condición de consumidora de servicios de juego.

c. Descripción técnica de la selección

Por motivos de los procesos de anonimización aplicados a los datos con una antigüedad superior a cinco años, y dado que en 2026 debe realizarse una evaluación independiente del mecanismo, se optó por utilizar únicamente la información disponible desde el 01/01/2021 en adelante. Como consecuencia, la muestra inicial de 506 consentimientos se reduce a 394 identidades con datos válidos en dicho periodo.

Con el objetivo de estudiar si las variables extraídas son esenciales en el análisis de comportamientos de riesgo, se extrajo una muestra de 3456 identidades aleatorias, de entre la base de datos del perfil de jugadores online con registros de actividad de 2021 en adelante. Dicho valor se fija de acuerdo con el estudio de prevalencia de juego de la DGOJ, que estimó en un 11.4% la prevalencia de posible juego problemático. Posteriormente, se seleccionaron todas las cuentas de juego procedentes de dichas identidades seleccionadas. En adelante, las referencias a estas cuentas se harán como la *muestra*, mientras que se referirá como los *datos detectados* a aquellos que provienen de los convenios de colaboración con el Sistema Nacional de Salud.

Para garantizar la calidad de los datos y minimizar sesgos en el análisis, se ha realizado un proceso de depuración y estandarización. Se han eliminado registros irrelevantes, es decir, aquellos asociados a cuentas con escasa actividad. Para ello se estableció un umbral de haber realizado al menos dos depósitos, diez apuestas o cinco sesiones de juego en al menos dos días naturales para ser considerado un jugador al que aplicar el mecanismo. Por debajo de este umbral se considera que no existe riesgo de presentar un comportamiento de riesgo.

También se eliminaron registros inconsistentes derivados de un mal reporte. Tras seleccionar las variables de interés en una primera aproximación, se realizó un análisis descriptivo para identificar posibles diferencias significativas entre la muestra aleatoria y la procedente del hospital. Este análisis incluyó el cálculo de métricas como la media, la varianza y la mediana de cada variable, complementado con pruebas estadísticas para determinar si las diferencias entre muestras eran significativas. En particular, se aplicó la prueba de Wilcoxon para contrastar medianas, el test de Fisher para comparar varianzas, y una prueba similar al ANOVA (sin asumir homogeneidad de varianzas) para evaluar diferencias en medias.

Entre los marcadores identificados destaca la persecución de pérdidas, un comportamiento típico de jugadores problemáticos que continúan apostando tras quedarse sin saldo, aumentando sus depósitos de forma impulsiva. Para cuantificar este patrón, se utilizan dos variables: el número de veces que el saldo llega a cero seguido de un depósito inmediato, y la mediana del tiempo entre estos eventos. Este indicador refleja no solo la pérdida de control, sino también la urgencia con la que el jugador retoma la actividad, siendo este tiempo significativamente menor en los datos detectados. En la sección anterior se ha justificado su idoneidad mediante la densidad de ambas poblaciones de datos. A nivel de ejemplo, para una cuenta de juego concreta, la situación que se pretende modelizar es la siguiente.

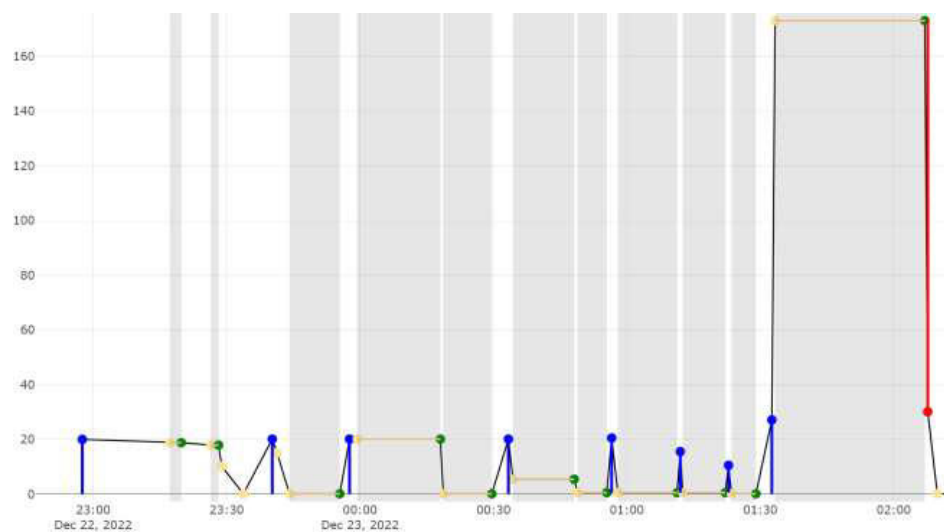
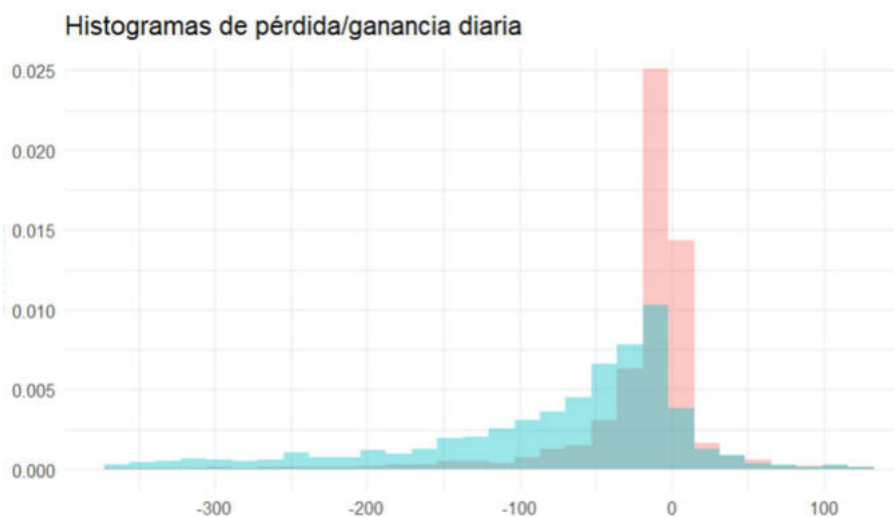


Figura 1: Ejemplo de persecución de pérdidas para un jugador

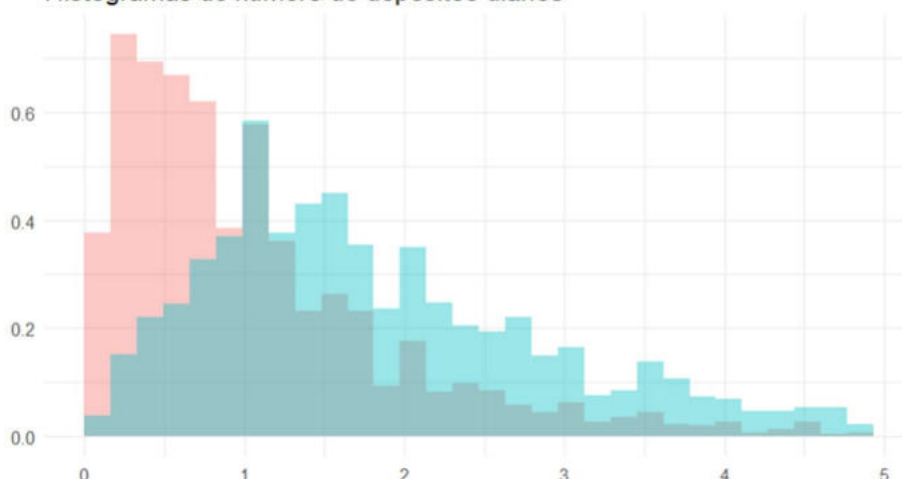
Donde los segmentos azules refieren depósitos, los rojos retiradas, y las zonas sombreadas son periodos de sesiones de juego, que comienzan con participaciones (en amarillo) y finalizan con los premios, en verde. Se aprecia un ciclo de depósito-participación-pérdida que se repite hasta ocho veces en un periodo de tres horas de juego casi ininterrumpido.

Otros ejemplos de variables que discriminan los datos detectados de los de la muestra es la pérdida diaria relativa al número de días jugados y el número de depósitos. Se aporta el histograma estandarizado para los datos detectados, en azul, y la muestra, en naranja.



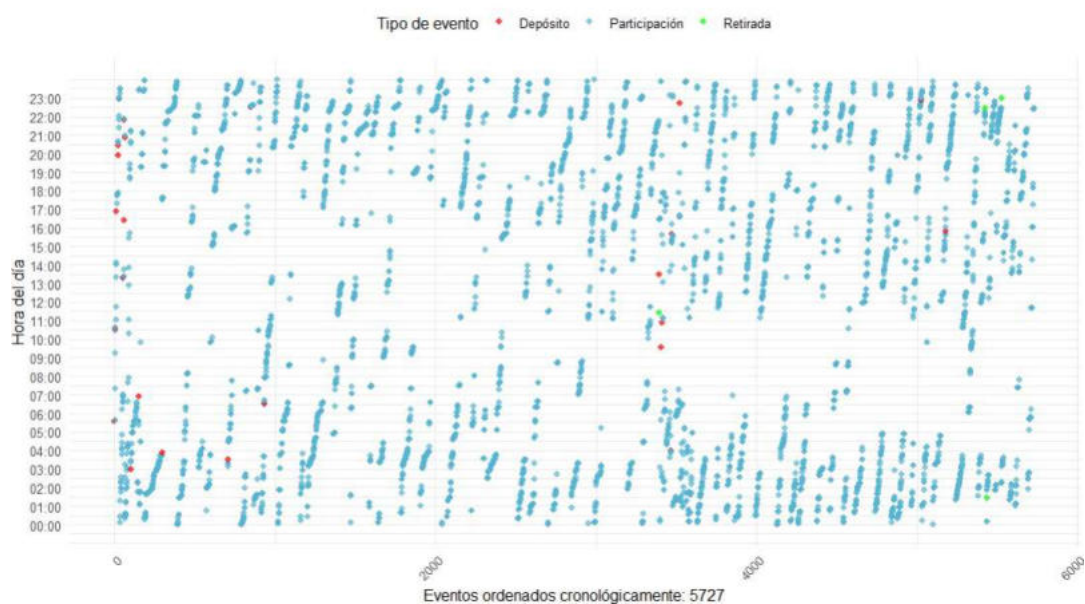


Histogramas de número de depósitos diarios



Un comportamiento caótico en cuanto a patrón horario de juego queda latente en una gran cantidad de jugadores provenientes de los datos detectados. Para resumir informaciones como las de la siguiente gráfica, se extrajeron las variables relativas a participaciones en cada franja del día, así como periodos de descanso diarios o rachas de juego.

Movimientos económicos durante cuatro meses



Estudio de datos atípicos

Con el objetivo de mejorar la calidad del análisis y evitar la influencia de valores extremos en los resultados, se aplicaron técnicas de detección de datos atípicos tanto a nivel univariante como multivariante. Además, es de esperar que entre la muestra de datos del SCI existan cuentas de juego cuyo comportamiento responda a un patrón de riesgo. De igual modo, al emplear todas las cuentas de juego -no esporádicas- de los datos detectados, también cabe que alguna de ellas mantenga un patrón responsable. El análisis de datos atípico tiene como objetivo localizar estas etiquetas mal asignadas con carácter previo al entrenamiento del modelo.

Se aplicó un análisis multivariante para detectar observaciones atípicas considerando simultáneamente todas las variables. Tras descartar ciertos métodos como la distancia de *Mahalanobis* y *DBSCAN*, se optó por el algoritmo *Isolation Forest*. Este método construye múltiples

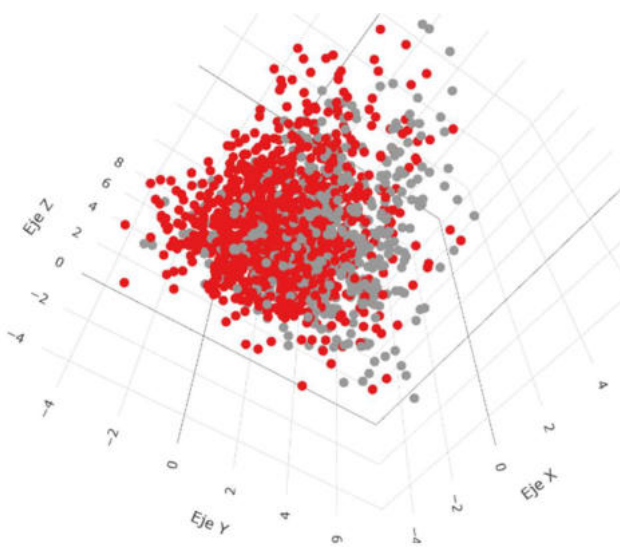


árboles de decisión y asigna una puntuación a cada observación basada en su grado de aislamiento respecto al conjunto de datos. Se clasificaron como datos atípicos multivariantes aquellas observaciones situadas en el percentil 95 de dicha puntuación. En combinación a dicho método, se aplicó un análisis lineal discriminante de Fischer bajo las tres primeras componentes principales obtenidas por el método de Huber. Tras la catalogación de dato atípico, la etiqueta definitiva será la asignada por un modelo logístico de regresión Lasso, previamente entrenado con los datos que no fueron hallados atípicos de cada clase.

d. Modelo estadístico y alternativas

Una vez definidas las variables, se tuvo en consideración un amplio abanico de enfoques en cuanto a los posibles modelos a utilizar. Entre los modelos y métodos que han sido objeto de valoración figuran distintas familias de series temporales para modelar la evolución en cantidades participadas, en concreto, los modelos *ARIMA*, los modelos de error-tendencia-estacionariedad (llamados *ETS*), y los incluidos en el paquete *Prophet*. Se concluyó que la naturaleza de los datos posee en mayor medida variabilidad que tendencia, por lo que el ajuste no resulta adecuado.

Se aplicaron técnicas explicativas, tales como un análisis de componentes principales, en su versión de suavizado de datos atípicos. Dicho método no maneja los datos faltantes, por lo que se debe realizar tanto para el subconjunto de cuentas de juego enfocadas en apuestas como para las de juegos de casino. Se aporta una imagen de las tres primeras componentes para los jugadores de casino donde se aprecia una cierta separación entre grupos, habida cuenta de que la herramienta es explicativa y no propia de técnicas de clasificación.



Se realizaron regresiones logísticas penalizadas de tipo *Adaptive Lasso* que permitieron conocer qué variables son más importantes en la separación de cada segmento de juego. Finalmente, se realizó un análisis no supervisado mediante los métodos de *k-means*, *DBSCAN*, *mixtura Gaussiana* y *PAM*, obteniendo unos resultados aceptables para la clasificación, aunque de difícil explicabilidad.

El modelo final elegido por la DGOJ para realizar la clasificación regulatoria de los patrones de actividad definidos en la resolución ha sido el llamado XGBoost (eXtreme Gradient Boosting). Se eligió este modelo de referencia debido a ciertas ventajas clave frente a otras alternativas como redes neuronales o Random Forest. En primer lugar, la existencia de valores faltantes, en adelante NA, que se deduce del hecho de que algunas variables solo proceden para

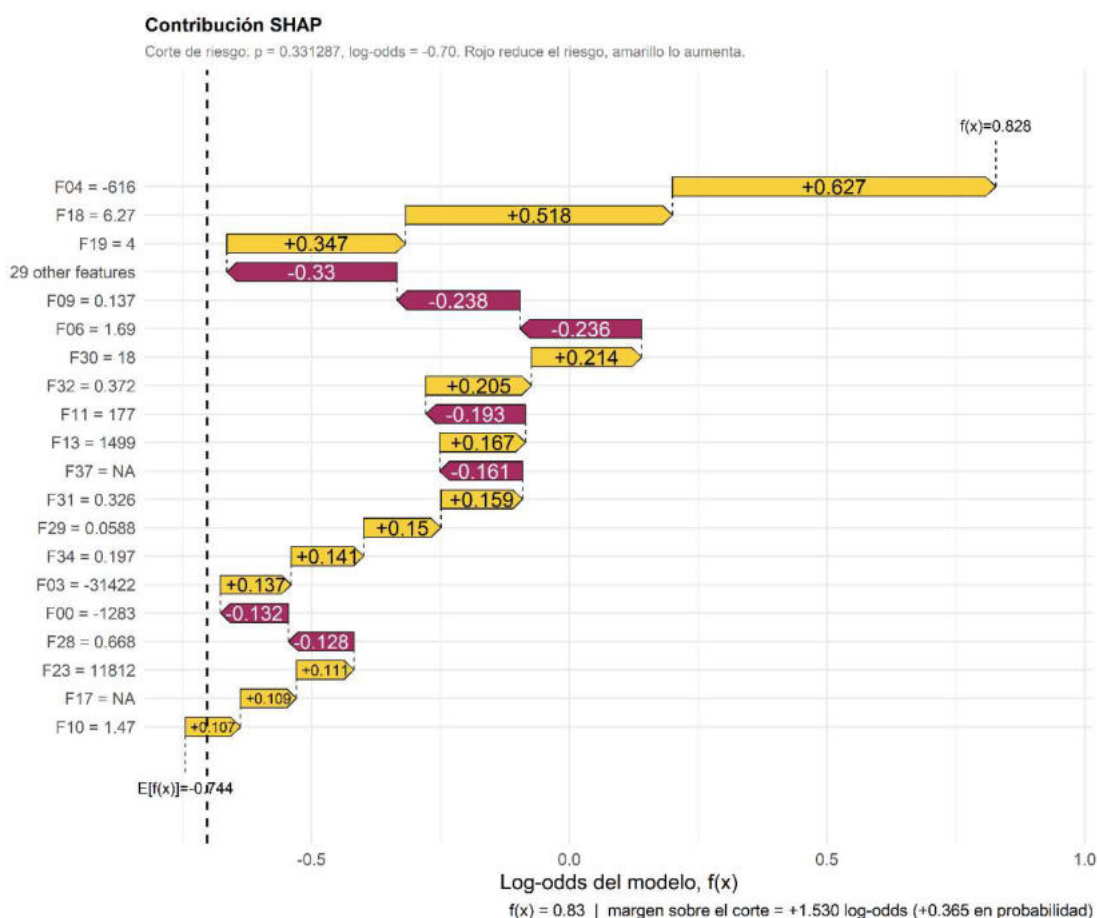


subpoblaciones específicas (por ejemplo, el porcentaje de apuestas en directo carece de sentido si no se han efectuado apuestas, por lo que el valor debe ser de NA). El XGBoost maneja estos NAs de manera nativa, evitando la necesidad de imputaciones previas y reduciendo el riesgo de introducir sesgos. En segundo lugar, la fuerte asimetría presente en los datos hace que la estrategia de XGBoost basada en percentiles para la selección de cortes en los nodos sea más efectiva que métodos que asumen distribuciones homogéneas. En tercer lugar, el modelo permite controlar el sobreajuste mediante la optimización de hiperparámetros, como limitar o penalizar la profundidad de los árboles, establecer un mínimo de observaciones para realizar un nuevo corte o regularizar el crecimiento de los nodos, garantizando un balance entre capacidad predictiva y generalización.

Este modelo constituye actualmente una de las metodologías más robustas y contrastadas en el ámbito del aprendizaje automático supervisado. Su elección para la identificación de jugadores con comportamientos de riesgo resulta apropiada al disponer de un conjunto de datos debidamente etiquetado y validado por nuestro Sistema Nacional de Salud, ya que combina potencia predictiva, capacidad explicativa y estabilidad estadística en entornos complejos y heterogéneos. XGBoost optimiza el algoritmo de Gradient Boosting mediante un sistema de regularización interna que favorece la generalización del modelo. Ello resulta relevante en el contexto de análisis del comportamiento de jugadores online, donde los patrones de riesgo pueden no ser lineales y estar influenciados por múltiples variables. Además, el modelo ofrece una gran capacidad de manejo de interacciones entre variables sin requerir transformaciones previas complejas, lo que lo hace especialmente adecuado para bases de datos con información heterogénea (frecuencias de juego, importes, horarios, tipos de apuestas, métricas de autocontrol, etc.).

En el modelo se decidió no dividir la base de datos por segmento de juego, ya que la incorporación explícita de variables que identifican subpoblaciones (por ejemplo, la variable F27) dentro del marco del modelo XGBoost permite, si procede, que el algoritmo capture de forma automática las diferencias estructurales de comportamiento entre los distintos perfiles de jugadores. Este enfoque evita la pérdida de precisión derivada de trabajar con subconjuntos de datos más pequeños, reduce los sesgos asociados al uso de modelos independientes y mejora la estabilidad general del modelo al aprovechar un conjunto de datos más amplio y representativo. Asimismo, la inclusión de dichas variables incrementa la varianza intergrupal en las predicciones y previene la fragmentación del aprendizaje, que suele provocar una mayor dispersión y sobreajuste en submuestras reducidas. Sin perjuicio de la existencia de jugadores cuya clasificación en segmentos de juego no resulta evidente y la división de sus registros de juego por segmentos conlleva una pérdida significativa de información.

Adicionalmente, XGBoost también incorpora mecanismos de interpretabilidad y explicabilidad a través de medidas de importancia de variables y los valores SHAP (SHapley Additive exPlanations), posibilitando una comprensión profunda de los factores que contribuyen a la clasificación de una cuenta de juego como comportamiento de riesgo. Para cada cuenta de juego, y siguiendo las instrucciones previstas en la resolución, el operador es capaz de identificar la variable o conjunto de ellas que hayan tenido un peso más decisivo en el resultado que arroja el mecanismo. Se obtiene un gráfico como el siguiente:



Dicho gráfico refiere que, para la cuenta de juego analizada, y que no forma parte del conjunto de entrenamiento del mecanismo, la variable F04, referida a las cantidades jugadas relativas por día activo de juego ha sido la de mayor importancia a la hora de la detección positiva, con una media de 616 euros participados por día de juego. A continuación, se encuentran las participaciones promocionales con más de 6 interacciones por día de juego, así como los medios de pago, con 4 tipologías diferentes empleadas.

En conjunto, estas características hacen que XGBoost sea un modelo óptimo para el análisis de detección de comportamientos de riesgo, al conjugar alta capacidad predictiva, un control de sobreajuste mediante regularización, robustez ante datos con ruido o valores atípicos, explicabilidad transparente y escalabilidad para grandes volúmenes de información.

1.2. OBJETIVOS.

El proyecto tiene por objeto la determinación del conjunto de criterios e indicadores objetivos que permiten determinar con precisión la condición de participante incurso en comportamiento de juego de riesgo y responde al cumplimiento del mandato que el Gobierno dirigió a la Dirección General de Ordenación del Juego en la disposición final tercera del Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo.

Ese mandato estaba dirigido a garantizar la existencia de un modelo de determinación de la categoría de participante incurso en comportamiento de juego de riesgo eficaz y, en último término, aplicable de una manera homogénea y transparente por el conjunto de operadores de juego, puesto que en su diseño original – en el art. 24 del Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de comunicaciones comerciales de las actividades de juego – y en el que sería su sucesor – los artículos 24 a 30 del Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo – esta categoría de



participantes vulnerables quedaba a la determinación discrecional y singular por cada uno de los operadores de juego.

Esta resolución viene a integrar el contenido del concepto de participante incurso en comportamiento de riesgo y dotar de una mayor virtualidad práctica la consecución de los siguientes objetivos:

- Garantizar una identificación homogénea en el conjunto de operadores de la categoría de “participante incurso en comportamiento de juego de riesgo”.
- Garantizar una aplicación uniforme del conjunto mínimo de medidas de protección previstas en el Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo.
- Dotar de mayor transparencia y seguridad jurídica la relación operador-participante en la aplicación de las previsiones de la Sección segunda del Capítulo III del Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo.
- Dotar a los operadores de un instrumento adicional que permite cumplir con los deberes de identificación y seguimiento de los colectivos vulnerables (arts. 8 y 10.5.g) de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego).
- Incrementar, en línea con el objetivo principal de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, y del desarrollo reglamentario efectuado por el Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo, el nivel global de protección de la totalidad de los participantes.

1.3. ALTERNATIVAS, REGULATORIAS Y NO REGULATORIAS.

El cambio de paradigma de la concepción de juego seguro que supuso el Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo, anticipado parcialmente en su predecesor - el Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre -, en virtud del cual el concepto de juego seguro se desplaza de forma decidida de la figura de la persona consumidora, concebida como sujeto racional que adopta las mejores decisiones en función de un interés propio iluminado por la información que pone a su disposición el operador de juego, como elemento central de la política de protección, a una concepción en la que se toman en consideración los elementos configuradores de la oferta y del consumo de juegos de azar como elementos determinantes de esa protección, no es una mera afirmación retórica. En pocos preceptos del real decreto se manifiesta esta nueva concepción de una manera más acusada que en el diseño que de la figura del participante incurso en comportamiento de riesgo realiza la Sección Segunda - Participantes incursos en comportamientos de juego de riesgo, del Capítulo III - Políticas activas de información y protección añadidas para determinados colectivos de participantes vulnerables o grupos en riesgo – del Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo (arts. 24 a 30). En efecto, estos artículos traducen el deber de prestar la debida atención a los grupos en riesgo (art. 8 LRJ) y el concomitante deber de diligencia en el seguimiento de la actividad de los participantes de cara a evitar prácticas de riesgo (art. 10.5.g) LRJ) en un conjunto de exigencias a los operadores que implican necesariamente su contribución activa tanto en la determinación del colectivo de participantes en riesgo como en el seguimiento de este colectivo para garantizar su adecuada protección. Así, el reglamento dejó en el ámbito de discrecionalidad de los operadores la definición en último término de esta categoría de participantes, obligando a su concreción en los mecanismos y protocolos que los propios operadores desarrollasen con arreglo a criterios e indicadores objetivos que revelasen patrones de actividad, tales como, el volumen, la frecuencia, la variabilidad de las participaciones o los depósitos y otros elementos cualitativos u otros elementos que puedan ser relevantes de acuerdo con la mecánica de los distintos juegos o con la experiencia del operador.



Estas exigencias – que no se debe olvidar que ya figuraban en el Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre – implicaron necesariamente desde un principio el deber de un conocimiento profundo por parte del operador del jugador así clasificado – conocimiento que la trazabilidad inherente al entorno digital favorece y facilita -, de forma que se posibilitara la eficaz aplicación no solo de las medidas más mecánicas o menos exigentes desde el punto de vista del Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo, tales como la prohibición de promociones VIP o de utilización de tarjetas de crédito, sino también de aquellas que requieren un intenso grado de contacto con el participante y de análisis y ponderación singular de sus circunstancias (por ejemplo, la interacción continuada durante el período que el jugador permanezca categorizado)

Pues bien, el modelo por el que opta esta resolución supone la transición de este modelo de determinación discrecional por los operadores de esos criterios e indicadores a un modelo de determinación con parámetros administrativamente establecidos, modelo que se ha considerado necesario, idóneo y proporcionado a la finalidad perseguida – que no es otra que la de incrementar el nivel de protección de un colectivo especialmente vulnerable -, y para lo cual se han examinado, y eventualmente descartado, las alternativas que se sintetizan en el cuadro siguiente:

Alternativas al establecimiento de un mecanismo de detección de comportamientos de riesgo de las personas usuarias determinado por la Dirección General de Ordenación del Juego y aplicado por los operadores

Alternativa	Implicaciones	Ventajas	Inconvenientes
Modelo descentralizado de establecimiento y aplicación de los indicadores de determinación del comportamiento de riesgo	Supone el mantenimiento de la situación actual en la que los operadores definen los criterios e indicadores que determinan la categorización de persona jugadora en riesgo. Esta alternativa implica el incumplimiento del mandato contenido en la disposición final tercera del Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo.	Elevado grado de autonomía y flexibilidad en el diseño y modificación del modelo para los operadores, lo que permite una adaptación a las condiciones particulares de su base de clientes.	Elevado grado de heterogeneidad entre los modelos utilizados, lo que conlleva desde la perspectiva de las personas consumidoras un mayor grado de confusión en la definición de esta categoría de jugadores (hay tantas definiciones de “persona incurso en comportamiento de riesgo” como operadores). La heterogeneidad genera incentivos para la adopción de modelos poco exigentes exclusivamente dirigidos a la detección de los comportamientos más extremos (tendencialmente a escoger el modelo menos exigente): ello es consecuencia de la expectativa de migración de jugadores – por sus características de consumo, intensivos en gasto – de operadores con modelos eficaces y auténtica vocación tuitiva hacia operadores con modelos más laxos y flexibles en su aplicación. Esta tendencia se acentúa en el



			contexto de un sector intensamente competitivo.
Modelo centralizado de establecimiento y aplicación de los indicadores de determinación del comportamiento de riesgo.	En este modelo la DGOJ no sólo establece los criterios que determinan la condición de “persona incurso en comportamiento de riesgo” para su utilización por los operadores, sino que también identifica a estas personas y lo comunica a los operadores.	Reducción del riesgo de aplicación divergente del modelo de determinación al ser ejecutado por un solo ente.	Inadecuación al marco legal vigente que establece el deber de los operadores de “Prestar la debida atención a los grupos en riesgo” (art. 8 LRJ); “Asegurar la debida diligencia en el seguimiento de la actividad de los participantes, con arreglo a elementos tales como los patrones de consumo, el nivel de depósito y gasto, los medios de pago utilizados o la capacidad económica de aquellos, de cara a evitar prácticas fraudulentas y de riesgo” (art. 10.5.g) LRJ; Introducción de incentivos tendentes a la exención de responsabilidad del operador en el cumplimiento de sus deberes de cuidado frente a colectivos vulnerables y ello como consecuencia de la desconexión entre el sujeto que determina la “persona incurso en comportamiento de riesgo” y el que adopta las medidas tuitivas previstas en el Real Decreto 176/2023, entre las que han de destacarse, por el grado íntimo de conocimiento de la actividad del jugador que implican, las relativas a información e interacción. .
Modelo centralizado mixto o multinivel: - Establecimiento y aplicación de indicadores de determinación de comportamiento de riesgo centralizado - Introducción de criterios de flexibilidad	Este modelo añade a las características del anterior la posibilidad de que los operadores puedan introducir criterios singularizados que permitan una flexibilización de la categorización de persona incurso en comportamiento de riesgo efectuada conforme el modelo de la DGOJ.	Posibilita la flexibilización del modelo y la toma en consideración de las circunstancias particulares de la persona categorizada	Reintroduce la heterogeneidad entre los modelos de detección por vía de la existencia de criterios divergentes entre operadores en su aplicación. El entorno competitivo y las características de consumo intensivo de este perfil de participante, reintroduce el incentivo a interpretaciones laxas de la categoría mediante la aplicación de excepciones singularizadas con el



aplicables por operador			consiguiente menoscabo de la eficacia tuitiva del modelo diseñado.
Modelos de detección basados en el empleo de la inteligencia artificial	Se entiende inteligencia artificial en el sentido del Reglamento (UE) 2024/1689, por lo tanto, como un sistema que, con la finalidad de realizar la categorización de “persona incurso en comportamiento de riesgo” consistiría en “un sistema basado en una máquina que está diseñado para funcionar con distintos niveles de autonomía y que puede mostrar capacidad de adaptación tras el despliegue, y que, para objetivos explícitos o implícitos, infiere de la información de entrada que recibe la manera de generar resultados de salida, como predicciones, contenidos, recomendaciones o decisiones, que pueden influir en entornos físicos o virtuales”	Posibilita la detección de patrones complejos no lineales. Permite la adaptación y el aprendizaje autónomo a partir de la información a la que tiene acceso. Posibilita un grado elevado de actualización (disminución del riesgo de obsolescencia del modelo) Posibilita la identificación de señales tempranas de riesgo y permite realizar extrapolaciones predictivas. Permite un mayor grado de individualización en su aplicación.	El carácter incipiente de esta tecnología, la consiguiente incertidumbre en cuanto a su aplicación y efectos sobre las personas, así como las dificultades de control en su aplicación para la administración.

El modelo por el que opta el proyecto de resolución puede calificarse de centralizado en lo que concierne a la determinación del conjunto de criterios, variables, reglas, parámetros y umbrales que permiten establecer la condición de participante incurso en comportamiento de riesgo, puesto que estos elementos son determinados por la Administración, y descentralizado en su aplicación, que corresponde a los operadores de juego.

La selección de las variables toma como referencia las dimensiones objetivas de la actividad de juego contempladas en los trabajos desarrollados en el ámbito del Comité Europeo de Normalización, en particular en el proyecto Markers of Harm, así como la experiencia de autoridades reguladoras de otras jurisdicciones y la literatura científica y técnica relativa al análisis de patrones de participación en el juego en línea. Estas fuentes se utilizan como elementos de fundamentación y contraste durante la fase de diseño.

A partir de estas referencias, el proyecto de resolución selecciona y concreta un conjunto de variables cuantitativas relativas, entre otros aspectos, a la intensidad económica y temporal de la actividad, su frecuencia, continuidad y variabilidad, la evolución del patrón de participación y las características de los productos utilizados. Las variables se construyen exclusivamente a partir de datos objetivos generados en la relación entre la persona participante y el operador. No se incorpora la información derivada de las comunicaciones de la persona participante con



los servicios de atención al cliente, ni otros datos subjetivos, autorreportados o de carácter clínico o personal que, aun pudiendo aparecer considerados en algunas de las fuentes consultadas, no resultan necesarios para la finalidad regulatoria perseguida.

La determinación administrativa de estos elementos permite garantizar la aplicación uniforme del mecanismo, reducir el riesgo de divergencias entre operadores y evitar otros efectos indeseables, como la selección de operadores percibidos como menos exigentes o la relajación de las condiciones de aplicación del modelo. Asimismo, refuerza su transparencia y trazabilidad, tanto para las personas a las que se aplica como para la supervisión de su funcionamiento por la Dirección General de Ordenación del Juego.

De esta forma, el mecanismo establece criterios claros, objetivos y comunes para determinar la inclusión en la categoría regulatoria de participante incurso en comportamiento de riesgo. Esta categorización se refiere exclusivamente al patrón de interacción observado en la plataforma del operador y tiene por objeto activar las medidas de información, interacción y protección previstas en los artículos 24 a 30 del Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo. No expresa la existencia o probabilidad de un trastorno, ni constituye una valoración sobre el estado de salud de la persona participante.

Al corresponder la aplicación del mecanismo a cada operador, este constituye, además, un instrumento común para el cumplimiento homogéneo del deber de diligencia respecto de las personas participantes incluidas en dicha categoría. La exclusión de criterios subjetivos o cualitativos dirigidos a flexibilizar el resultado responde tanto a la finalidad de garantizar una aplicación uniforme como al carácter mínimo y tuitivo de las medidas derivadas de la categorización. Ello no impide que los operadores adopten medidas adicionales de protección atendiendo a las circunstancias que conozcan a través de su relación directa con la persona participante, siempre que dichas medidas se encuentren previamente previstas en el protocolo de actuación y se apliquen con arreglo a criterios objetivos, públicos y proporcionados.

1.4. ADECUACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN.

La resolución se ajusta a los principios de buena regulación de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia (artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

La observancia de estos principios debe valorarse atendiendo tanto a la finalidad general de la iniciativa, consistente en establecer un mecanismo común y homogéneo para la detección de participantes incursos en comportamientos de riesgo, como a las concretas obligaciones técnicas, organizativas, informativas y de tratamiento de datos personales que su aplicación comporta para los operadores.

1.4.1. Principios de necesidad y eficacia.

De acuerdo con el artículo 129.2 de la Ley 39/2015, *“en virtud de los principios de necesidad y eficacia, la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución”*.

La resolución persigue una finalidad de interés general consistente en reforzar la protección de las personas consumidoras de actividades de juego y, en particular, de aquellas cuyos patrones de participación justifican su inclusión entre los colectivos vulnerables o grupos en riesgo a los que se refiere el Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo. La iniciativa se integra, por tanto, en la finalidad tuitiva que informa la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego y su



normativa de desarrollo, dirigida a prevenir y minimizar los posibles efectos perjudiciales derivados de una práctica inadecuada del juego.

La necesidad de la intervención viene determinada, en primer lugar, por el mandato contenido en la disposición final tercera del Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo, que encomienda a la autoridad encargada de la regulación del juego el desarrollo de un mecanismo de detección de comportamientos de riesgo que deberá ser utilizado por todos los operadores en los términos que aquella determine. La resolución constituye, en consecuencia, el instrumento previsto expresamente por el ordenamiento para dar cumplimiento a dicho mandato.

En segundo lugar, la intervención resulta necesaria a la vista de la heterogeneidad observada en los mecanismos y protocolos desarrollados individualmente por los operadores. Las diferencias existentes en cuanto a indicadores, períodos de referencia, periodicidad de aplicación, modelos estadísticos y umbrales empleados se han traducido en resultados de detección muy dispares, con la consiguiente desigualdad en el nivel de protección dispensado a las personas participantes en función del operador con el que desarrollen su actividad.

El mantenimiento de esta situación no permitiría asegurar una aplicación uniforme de las medidas de protección previstas en los artículos 26 a 30 del Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo, ni garantizaría que la categoría de participante incurso en comportamiento de riesgo tuviera un contenido suficientemente cierto y homogéneo en el conjunto del mercado estatal de juego en línea.

La resolución satisface igualmente el principio de eficacia, puesto que establece criterios, variables, reglas, parámetros y umbrales comunes y verificables, aplicables obligatoriamente por todos los operadores. Esta configuración permite:

- homogeneizar la identificación de las personas incursas en comportamientos de riesgo;
- garantizar la aplicación uniforme del conjunto mínimo de medidas de protección;
- facilitar la supervisión de la correcta ejecución del mecanismo;
- mejorar la transparencia de la categorización;
- y evaluar periódicamente su funcionamiento y grado de eficacia.

La aplicación descentralizada por los operadores refuerza, además, la eficacia de la solución adoptada. Son estos quienes disponen de los datos generados en la relación con su clientela, ejecutan el mecanismo, comunican la categorización, aplican las medidas correspondientes y mantienen la interacción con la persona participante. La resolución conserva así la distribución de responsabilidades establecida por la normativa vigente y evita separar artificialmente la detección de la aplicación de las medidas de protección.

Por último, la eficacia del mecanismo no se presume de manera indefinida. La resolución contempla su evaluación periódica para comprobar la corrección de su aplicación, la homogeneidad de los resultados y su adecuación a la evolución de los mercados, productos y patrones de participación. Esta evaluación permitirá promover las modificaciones necesarias cuando se adviertan pérdidas de eficacia, errores relevantes o reiterados o diferencias injustificadas en su implantación.

1.4.2. Principio de proporcionalidad.

De conformidad con lo que dispone el artículo 129.3 de la Ley 39/2015, *“en virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios”*.



La adecuación de la resolución a este principio debe analizarse desde dos perspectivas relacionadas, pero diferenciadas: por una parte, la proporcionalidad de la intervención regulatoria en su conjunto; por otra, la proporcionalidad específica de los tratamientos de datos personales que deberán realizar los operadores para aplicar el mecanismo.

a) Proporcionalidad de la intervención regulatoria

La resolución no crea *ex novo* la obligación de detectar comportamientos de riesgo, ni introduce una nueva categoría de participantes vulnerables. Tampoco establece nuevas medidas mínimas de protección, pues estas obligaciones y sus consecuencias se encuentran previstas en los artículos 24 a 30 del Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo. La iniciativa concreta, de forma vinculante y homogénea, el modo en que debe cumplirse una obligación preexistente y delimita el colectivo al que resultará aplicable el conjunto mínimo de medidas establecido reglamentariamente.

Ello no significa que la resolución carezca de incidencia técnica u organizativa. Su aplicación exigirá a los operadores adaptar sus sistemas de información, construir las variables establecidas, ejecutar periódicamente el modelo, integrar sus resultados en los procedimientos de juego seguro y aplicar las garantías de información, revisión, seguridad y protección de datos previstas. Sin embargo, estas adaptaciones guardan una relación directa con la finalidad perseguida y no exceden de las necesarias para garantizar una aplicación efectiva, uniforme y verificable del mecanismo.

La intervención regulatoria supera, en particular, los tres elementos del juicio de proporcionalidad:

Idoneidad. El establecimiento de un mecanismo común es adecuado para eliminar las divergencias entre operadores y garantizar que la categorización se realice mediante criterios objetivos, cuantificables y homogéneos. La utilización conjunta de indicadores relativos a la intensidad, frecuencia, evolución temporal y modalidades de la actividad permite identificar patrones que no podrían apreciarse adecuadamente mediante reglas aisladas.

Necesidad. No se ha identificado una alternativa menos restrictiva que permita alcanzar con eficacia equivalente la finalidad perseguida. El mantenimiento de los mecanismos propios perpetuaría la heterogeneidad; un sistema centralizado de aplicación por la Dirección General de Ordenación del Juego supondría concentrar información individual de todos los operadores y separaría la detección de la aplicación de las medidas; y un modelo que permitiera excepciones discrecionales introduciría nuevamente diferencias entre operadores y reduciría la previsibilidad del sistema.

Proporcionalidad en sentido estricto. Los beneficios derivados de una identificación homogénea, transparente y supervisable superan las cargas de adaptación que la resolución impone a los operadores. Además, la categorización activa primordialmente medidas tuitivas ya establecidas reglamentariamente, destinadas a proporcionar información, reducir estímulos comerciales y promocionales, excluir servicios de clientela privilegiada y limitar determinados medios de pago, sin implicar por sí sola la prohibición de participar en actividades de juego.

La proporcionalidad se refuerza mediante la delimitación expresa de los efectos de la categorización. Esta no podrá utilizarse, por sí sola, para adoptar decisiones desfavorables distintas de las previstas reglamentariamente. Las medidas adicionales deberán estar contempladas en el protocolo de actuación del operador, responder a criterios objetivos y públicos y resultar adecuadas, necesarias y proporcionadas a la finalidad protectora que las justifica.



Esta previsión resulta especialmente relevante respecto de decisiones de mayor intensidad, como la suspensión de la cuenta o la resolución de la relación contractual. Tales decisiones no podrán derivar automáticamente del resultado del mecanismo común, sino de las condiciones previamente establecidas en el protocolo y de una valoración específica y motivada.

b) Proporcionalidad del tratamiento de datos personales

Desde la perspectiva de la protección de datos personales, la resolución tampoco impone a los operadores una actividad de observación o seguimiento enteramente nueva. El artículo 24 del Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo ya obliga a establecer mecanismos y protocolos de detección basados en criterios o indicadores objetivos que revelen patrones de actividad, mientras que los artículos 8 y 10.5.g) de la Ley 13/2011, de 27 de mayo exigen prestar atención a los grupos en riesgo y asegurar la debida diligencia en el seguimiento de la actividad de los participantes.

La resolución homogeneiza y concreta un tratamiento preexistente y lo somete a condiciones comunes. Además, el tratamiento se inserta en una estructura organizativa que los operadores deben tener ya implantada, integrada, entre otros elementos, por:

- la persona responsable del juego seguro;
- el plan de medidas activas de juego seguro;
- el protocolo de actuación;
- el personal con formación general y específica;
- el equipo de juego responsable encargado de la interacción;
- y los canales de información y asistencia en materia de juego seguro.

Por ello, la implantación del mecanismo no exige la creación de una organización paralela, sino su integración en las funciones, estructuras y procedimientos existentes. La normativa reglamentaria exige, además, que la persona responsable del juego seguro disponga de autonomía funcional respecto de las áreas de publicidad y marketing, previsión que resulta coherente con la separación de finalidades exigida por la resolución.

El tratamiento supera asimismo el juicio específico de proporcionalidad:

Es idóneo, porque el análisis combinado de los datos de actividad de juego permite identificar patrones relevantes para activar las medidas de juego seguro, mientras que la utilización de una versión común del mecanismo permite alcanzar resultados comparables, reproducibles y supervisables.

Es necesario, porque no se ha identificado una alternativa menos intrusiva que permita alcanzar con eficacia equivalente una detección homogénea. El mecanismo utiliza datos generados en la propia relación entre la persona participante y el operador y descarta fuentes externas, datos clínicos, datos autorreportados y otra información de mayor potencial intrusivo o inferencial. Además, excluye del tratamiento completo a las personas con actividad meramente esporádica.

Es proporcionado en sentido estricto, porque la incidencia derivada del análisis automatizado y de la categorización queda compensada por la finalidad de protección perseguida y por un conjunto reforzado de garantías. Entre estas se encuentran la finalidad exclusiva del tratamiento, la prohibición de reutilización, la separación funcional y lógica frente a otros tratamientos, la información individual sobre el resultado y los factores determinantes, la posibilidad de solicitar su revisión, la corrección de los errores



detectados, la limitación de la conservación y la evaluación periódica de la eficacia del mecanismo.

El juicio de proporcionalidad no se agota con la aprobación de la resolución. La necesidad de los datos, variables y reglas deberá mantenerse bajo evaluación, de modo que las variables que dejen de realizar una contribución efectiva o que puedan ser sustituidas sin pérdida significativa de eficacia deberán ser revisadas o, en su caso, suprimidas. Del mismo modo, la persistencia de tasas elevadas de error o de diferencias injustificadas en los resultados exigirá revisar el mecanismo y las medidas de mitigación asociadas.

En consecuencia, la incidencia de la resolución sobre el derecho a la protección de datos mantiene una relación equilibrada con la finalidad tuitiva perseguida, atendiendo tanto a la limitación material del tratamiento como al carácter protector y previamente reglamentado de sus consecuencias.

1.4.3. Principio de seguridad jurídica.

Según lo que dispone el artículo 129.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, *“A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.”*

La resolución se ajusta a este principio porque desarrolla una habilitación expresa contenida en el artículo 24.3 y en la disposición final tercera del Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo, en conexión con la competencia regulatoria atribuida por el artículo 23 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo. La iniciativa no altera la estructura de responsabilidades establecida en estas normas, sino que concreta el contenido de una obligación cuyo presupuesto de aplicación se encontraba hasta ahora determinado de manera singular por cada operador.

El proyecto incrementa la certidumbre del ordenamiento al establecer:

- una definición operativa común de la categoría de participante incurso en comportamiento de riesgo;
- un período de referencia y una periodicidad de aplicación determinados;
- unas variables, reglas, parámetros y umbrales comunes;
- unos efectos jurídicos delimitados;
- unas obligaciones de información homogéneas;
- un procedimiento de revisión del resultado;
- y un sistema de evaluación que permite identificar y corregir problemas de aplicación.

La resolución también clarifica la relación entre el mecanismo común y los protocolos propios de los operadores. El mecanismo aprobado será obligatorio y no podrá ser sustituido o inaplicado mediante sistemas complementarios. Estos podrán mantenerse como instrumentos adicionales de diligencia y protección, pero no alterarán las reglas, parámetros o umbrales del modelo común.

Igualmente, se distingue entre las medidas mínimas que derivan directamente de la categorización y las medidas adicionales adoptadas por cada operador. Estas últimas deberán figurar previamente en su protocolo de actuación, responder a criterios objetivos y públicos y someterse a un juicio específico de proporcionalidad. Esta previsión mejora la previsibilidad de las consecuencias asociadas a la categorización y evita que una misma clasificación produzca efectos sustancialmente diferentes sin una justificación previa y conocida.



La congruencia normativa presenta también una dimensión organizativa. La aplicación del mecanismo se integra en la organización de juego seguro que el Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo exige a los operadores. De este modo, las obligaciones de información, interacción, revisión y aplicación de medidas se insertan en la estructura compuesta por la persona responsable del juego seguro, el plan de medidas activas, el protocolo de actuación, el equipo de juego responsable, el personal formado y los canales de asistencia ya existentes.

Finalmente, la regulación relativa al tratamiento de datos personales resulta coherente con el Reglamento (UE) 2016/679, la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre y el artículo 24.1 del Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo. La resolución concreta las garantías de finalidad, transparencia, exactitud, seguridad y revisión que deben acompañar a la elaboración de perfiles y a la categorización automatizada.

En consecuencia, el proyecto genera un marco más estable, predecible y comprensible para las personas participantes, los operadores y la Administración encargada de su supervisión.

1.4.4. Principios de transparencia.

El apartado 5 del artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, señala lo que sigue:

“5. En aplicación del principio de transparencia, las Administraciones Públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; definirán claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o exposición de motivos; y posibilitarán que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas.”

El proyecto cumple este principio, en primer lugar, porque identifica claramente en su parte expositiva y dispositiva los objetivos perseguidos: establecer una categorización homogénea de las personas incursoas en comportamientos de riesgo, garantizar la aplicación uniforme de las medidas de protección y reforzar la seguridad jurídica y la transparencia en la relación entre operador y participante.

En segundo lugar, durante su elaboración se ha posibilitado la participación de las entidades y personas potencialmente afectadas mediante el correspondiente trámite de información pública. Las observaciones recibidas han permitido identificar y valorar cuestiones relativas a la arquitectura del modelo, el número y naturaleza de sus variables, el período de implantación, la conveniencia de una evaluación independiente, la posible utilización de criterios cualitativos y las alternativas de aplicación centralizada o descentralizada. Asimismo, el proyecto fue notificado a la Comisión Europea en el marco del procedimiento previsto por la Directiva (UE) 2015/1535.

La transparencia se proyecta también sobre la aplicación individual del mecanismo. La persona categorizada deberá recibir información relativa a:

- la disposición aplicada;
- la fecha de la categorización y el período de actividad examinado;
- los factores que hayan contribuido en mayor medida al resultado;
- las medidas de protección aplicables;
- las condiciones para el levantamiento de la categorización;
- la ausencia de valor clínico o diagnóstico del resultado;



- y los cauces disponibles para solicitar su revisión y, posteriormente, formular una reclamación.

La explicación del resultado no podrá limitarse a comunicar la puntuación obtenida o el umbral aplicado, pues dicha información no permite por sí sola comprender las razones individuales de la categorización. Deberá expresar los principales factores determinantes en términos claros y comprensibles para una persona consumidora media.

La resolución exige, además, que los criterios e indicadores utilizados para aplicar medidas adicionales de protección y para determinar la periodicidad de la interacción sean de público conocimiento. Esta exigencia permite a las personas participantes conocer anticipadamente las consecuencias posibles de la categorización y reduce el riesgo de actuaciones imprevisibles o insuficientemente motivadas.

Finalmente, la descripción técnica del mecanismo y sus parámetros se incorpora a los anexos de la resolución, permitiendo conocer y verificar la lógica general de su funcionamiento. Esta publicidad se complementa con un modelo de explicabilidad individual que facilita la comprensión del resultado concreto.

1.4.5. Principio de eficiencia.

El apartado 6 del artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, señala lo que sigue:

“6. En aplicación del principio de eficiencia, la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos.”

La resolución no crea una nueva obligación sustantiva de detectar comportamientos de riesgo, pues esta se encuentra vigente desde la regulación introducida inicialmente por el Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre y actualmente se recoge en el artículo 24 del Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo. Todos los operadores deben disponer ya de mecanismos y protocolos de detección, comunicar su contenido a la autoridad reguladora y aplicar las medidas correspondientes cuando se produzca la categorización.

No obstante, la resolución comporta adaptaciones técnicas y organizativas para implantar el mecanismo común. Estas adaptaciones no pueden calificarse como cargas accesorias, pues son necesarias para:

- extraer y calcular las variables previstas;
- ejecutar la versión común del modelo;
- integrar el resultado en los procedimientos de juego seguro;
- informar adecuadamente a la persona participante;
- atender las solicitudes de revisión;
- garantizar la separación de finalidades;
- y proporcionar la información necesaria para la supervisión y evaluación.

La eficiencia de la opción elegida se fundamenta en que aprovecha los sistemas de información, datos y estructuras organizativas de los que los operadores ya disponen. En particular, el mecanismo se integra en la actividad de la persona responsable del juego seguro, el plan de medidas activas, el protocolo de actuación, el equipo de juego responsable y los canales de información y asistencia establecidos por el Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo. No se exige, por tanto, la creación de una organización paralela, sino la adaptación de estructuras ya destinadas al cumplimiento de la misma finalidad regulatoria.



La aplicación descentralizada por los operadores evita también los costes y riesgos asociados a la implantación de una infraestructura central que concentrase la información individual de todas las personas participantes en el mercado estatal. La Dirección General de Ordenación del Juego conserva las funciones de determinación del mecanismo, supervisión de su aplicación y evaluación de su eficacia, mientras que cada operador ejecuta el tratamiento sobre los datos que ya obran en sus sistemas.

La homogeneización produce, además, beneficios de eficiencia a medio plazo. Una versión común del mecanismo reduce duplicidades en el diseño de modelos individuales, facilita la verificación técnica, permite establecer especificaciones y pruebas comunes y favorece que las incidencias detectadas puedan ser corregidas de manera general para todos los operadores.

En cuanto a la gestión de los recursos públicos, la resolución permite que la supervisión se base en criterios previamente definidos, resultados comparables e información agregada, sin perjuicio del examen de casos individuales cuando resulte necesario para resolver reclamaciones o realizar actuaciones inspectoras. Ello facilita una supervisión más homogénea y reduce la necesidad de analizar por separado metodologías sustancialmente diferentes.

Por tanto, aunque el proyecto genera costes de adaptación, estos guardan una relación directa con la finalidad perseguida, se limitan a los necesarios para garantizar la aplicación efectiva del mecanismo y aprovechan recursos, sistemas y estructuras preexistentes.

2.- Contenido, análisis jurídico y descripción de la tramitación.

2.1 CONTENIDO.

La resolución se estructura en siete apartados y tres anexos. Los apartados regulan, respectivamente, el objeto y ámbito de aplicación del mecanismo; los efectos derivados de la categorización; las obligaciones de información; las condiciones aplicables al tratamiento de datos personales; la revisión de la categorización y el sistema de reclamaciones; la evaluación del funcionamiento del mecanismo; y el comienzo de su eficacia. Los anexos contienen la descripción técnica del modelo y los parámetros necesarios para su aplicación homogénea por los operadores.

Primera. Objeto

El apartado primero aprueba el mecanismo de detección de comportamientos de riesgo y establece su utilización obligatoria por todos los operadores sujetos a la supervisión de la Dirección General de Ordenación del Juego, respecto de la totalidad de las modalidades de juego incluidas en su oferta. La aplicación del mecanismo tiene por objeto determinar la condición de participante incurso en comportamiento de riesgo prevista en el artículo 24 del Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo.

El apartado permite, asimismo, que los operadores mantengan o implanten otros mecanismos y protocolos complementarios, siempre que su utilización no comporte la inaplicación, sustitución o alteración del mecanismo común aprobado por la resolución.

La regulación responde al mandato contenido en la disposición final tercera del Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo, y tiene por finalidad garantizar que la categoría de participante incurso en comportamiento de riesgo se determine con arreglo a criterios objetivos, cuantificables y homogéneos en todos los operadores. La posibilidad de utilizar sistemas complementarios preserva el deber general de diligencia de estos y su capacidad para adoptar medidas adicionales de protección, sin menoscabar el carácter obligatorio y común del mecanismo establecido por la Dirección General de Ordenación del Juego.



Segunda. Efectos

El apartado segundo determina los efectos jurídicos derivados de la categorización. En primer lugar, establece que a las personas categorizadas como incursas en comportamiento de riesgo les resultará aplicable el conjunto mínimo de medidas de protección previsto en los artículos 26 a 30 del Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo.

En segundo lugar, delimita los efectos propios de la categorización, señalando que esta no podrá utilizarse, por sí sola, para adoptar decisiones o medidas desfavorables distintas de las previstas reglamentariamente. Los operadores podrán adoptar medidas adicionales de protección cuando estas se encuentren previamente previstas en su protocolo de actuación y su aplicación se fundamente en criterios e indicadores objetivos, previamente determinados y de público conocimiento. Además, estas medidas deberán resultar adecuadas, necesarias y proporcionadas a la finalidad protectora perseguida.

Finalmente, el apartado exige que el protocolo de actuación del operador determine los criterios, indicadores y demás factores utilizados para establecer la periodicidad y las condiciones del deber de interacción con la persona participante durante el tiempo en el que permanezca categorizada. Tales elementos deberán ser de público conocimiento.

El apartado distingue entre las consecuencias mínimas que derivan directamente de la categorización y las medidas adicionales que pueden adoptar los operadores al amparo de sus propios protocolos. Esta delimitación evita que el resultado del mecanismo se convierta en una habilitación genérica para adoptar decisiones de mayor intensidad, como la suspensión de la cuenta o la resolución de la relación contractual, sin una previsión previa, una motivación específica y un juicio de proporcionalidad. La publicidad de los criterios aplicables refuerza la transparencia, la previsibilidad y la seguridad jurídica de la relación entre operador y participante.

Tercera. Obligaciones de información

El apartado tercero completa el contenido mínimo de la comunicación que el operador deberá dirigir a la persona participante cuando sea categorizada como incurso en comportamiento de riesgo, en el marco de la interacción específica prevista en el artículo 26.1 del Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo.

Además de la información exigida por el real decreto, la comunicación deberá identificar la resolución con arreglo a la cual se ha producido la categorización e informar sobre la fecha del resultado y el período de actividad tomado en consideración. También deberá explicar, en términos claros y comprensibles, los factores que hayan contribuido en mayor medida a la categorización, de acuerdo con el modelo de explicabilidad previsto en el anexo I.

La comunicación deberá precisar las medidas de protección aplicables, su alcance y las condiciones para su levantamiento, así como, en su caso, las medidas adicionales que el operador adopte conforme a su protocolo de actuación. Asimismo, deberá advertir de que la categorización constituye una categoría regulatoria destinada a la aplicación de medidas de juego seguro y que no supone un diagnóstico clínico ni una determinación sobre el estado de salud de la persona participante.

Finalmente, el operador deberá informar sobre la posibilidad de solicitar la revisión de la categorización, de la exactitud de los datos utilizados, de la correcta aplicación del mecanismo y de las medidas derivadas de aquella; sobre el cauce habilitado para ello; y sobre la posibilidad de formular, posteriormente, una reclamación ante la Dirección General de Ordenación del Juego. Todo ello se entiende sin perjuicio de la información exigible conforme a la normativa de



protección de datos personales respecto de la existencia de una decisión automatizada y del ejercicio de los derechos correspondientes.

El contenido informativo se amplía para garantizar que la persona participante no reciba una mera comunicación del resultado, sino información suficiente para comprender sus causas, efectos, duración mínima y condiciones de levantamiento, así como para ejercer de forma efectiva la facultad de revisión. La explicación no podrá limitarse a la puntuación obtenida o al umbral aplicado, porque esos elementos no permiten por sí solos comprender las razones individuales de la categorización. La advertencia sobre su naturaleza regulatoria pretende, además, evitar que el resultado sea interpretado como una valoración clínica o sanitaria.

Cuarta. Tratamiento de datos de carácter personal

El apartado cuarto establece que el tratamiento de datos personales derivado de la aplicación del mecanismo tendrá como finalidad exclusiva la detección de personas incurso en comportamientos de riesgo y la aplicación, seguimiento y levantamiento de las medidas de protección previstas en la sección segunda del capítulo III del Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo.

También prohíbe que los datos personales utilizados, las variables calculadas y la categorización resultante sean empleados para finalidades distintas. En particular, no podrán utilizarse con fines comerciales, promocionales o publicitarios, para la segmentación o valoración de clientes, para determinar su rentabilidad o para adoptar decisiones sobre su solvencia o riesgo comercial.

Los operadores deberán garantizar la separación funcional y lógica del tratamiento respecto de otros tratamientos realizados con finalidades diferentes y limitar el acceso a los datos, variables y resultados al personal autorizado para la aplicación de las medidas de juego seguro.

El apartado desarrolla y refuerza la limitación de finalidad establecida en el artículo 24.1 del Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo. No se limita a reproducir dicho principio, sino que lo proyecta sobre todas las fases del tratamiento y sobre sus distintos resultados, incluidas las variables derivadas y la categorización. La exigencia de separación funcional y lógica pretende impedir que una clasificación generada con una finalidad protectora sea reutilizada para fines comerciales o para adoptar decisiones ajenas a las políticas de juego seguro.

Quinta. Revisión de la categorización y reclamación

El apartado quinto regula un sistema de revisión de la categorización en dos niveles sucesivos.

En un primer nivel, la persona participante que discrepe de su categorización podrá solicitar su revisión al operador. La revisión comprenderá la comprobación de la exactitud de los datos utilizados, la correcta obtención de las variables y la adecuada aplicación de las reglas, parámetros y umbrales establecidos en la resolución. También podrá comprender la verificación del cumplimiento de las obligaciones de información y de la correcta aplicación de las medidas derivadas de la categorización.

Cuando se constate un error, el operador deberá corregirlo, efectuar nuevamente el cálculo cuando resulte necesario y dejar sin efecto la categorización o las medidas que no resulten procedentes. La revisión no podrá comportar la modificación o sustitución de las variables, reglas, parámetros o umbrales establecidos por la resolución, ni la incorporación de datos o criterios diferentes de los previstos para el funcionamiento del mecanismo.

En un segundo nivel, cuando la persona participante discrepe del resultado de la revisión, podrá formular reclamación ante la Dirección General de Ordenación del Juego. A la reclamación se acompañará la solicitud previamente presentada ante el operador y, cuando exista, la respuesta recibida.



La solicitud de revisión y la reclamación no suspenderán, por sí solas, la categorización ni la aplicación de las medidas de protección derivadas de ella.

Esta regulación se entiende sin perjuicio del ejercicio de los derechos reconocidos en la normativa de protección de datos personales y de la posibilidad de formular una reclamación ante la Agencia Española de Protección de Datos.

La revisión previa ante el operador se justifica porque este dispone de los datos de origen, ejecuta el mecanismo y aplica las medidas derivadas del resultado, por lo que se encuentra en condiciones de detectar y corregir de forma inmediata los errores de identificación, calidad de datos o ejecución. La posterior reclamación ante la Dirección General de Ordenación del Juego proporciona un segundo nivel de control y permite verificar la aplicación uniforme del mecanismo. Los límites de la revisión evitan que esta se convierta en una facultad discrecional para apartarse del modelo común y reintroduzca la heterogeneidad que la resolución pretende corregir.

La regla de no suspensión preserva la finalidad protectora de las medidas y evita que la mera presentación de una discrepancia las deje sin efecto.

Sexta. Evaluación del funcionamiento del mecanismo

El apartado sexto atribuye a la Dirección General de Ordenación del Juego la evaluación periódica del funcionamiento del mecanismo con el fin de comprobar su eficacia, garantizar la homogeneidad de su aplicación y evitar su obsolescencia.

La evaluación comprenderá la verificación de la correcta aplicación de las variables, reglas, parámetros y umbrales establecidos en la resolución, el análisis de los resultados obtenidos y la consideración de la información derivada de las solicitudes de revisión y de las reclamaciones formuladas respecto de las categorizaciones.

Para llevarla a cabo, la Dirección General de Ordenación del Juego utilizará la información proporcionada por los operadores conforme al artículo 24.2 del Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo, y la obtenida en el ejercicio de sus funciones de supervisión. Asimismo, podrá tomar en consideración estudios, informes y datos agregados procedentes de entidades especializadas en la prevención y tratamiento de los problemas relacionados con el juego, de instituciones académicas o científicas y de otras autoridades u organismos públicos nacionales o internacionales. Con carácter general, esta información se recabará de forma agregada y se limitará a la necesaria para evaluar el funcionamiento y la eficacia del mecanismo.

Cuando la evaluación evidencie una pérdida de eficacia, diferencias injustificadas en la aplicación, errores relevantes o reiterados, o la necesidad de actualizar las variables, reglas, parámetros o umbrales, la Dirección General de Ordenación del Juego promoverá las modificaciones necesarias para asegurar el cumplimiento de su finalidad.

La evaluación permite comprobar que el mecanismo continúa siendo eficaz ante la evolución de los productos, mercados y patrones de participación, así como detectar problemas comunes de aplicación. La utilización de la información procedente de las revisiones y reclamaciones permite identificar errores recurrentes o dificultades de interpretación que no serían apreciables mediante el examen exclusivo de los porcentajes de detección. La regla de utilización preferente de información agregada garantiza que la evaluación se realice de acuerdo con los principios de finalidad y minimización de datos.

Séptima. Eficacia

El apartado séptimo establece que la resolución será eficaz una vez transcurrido el período previsto desde su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».



La eficacia diferida permite que los operadores realicen las adaptaciones técnicas, organizativas y procedimentales necesarias para ejecutar el mecanismo, integrarlo en sus sistemas de gestión y aplicar las garantías de información, revisión, seguridad y protección de datos previstas en la resolución. La duración del período se establece atendiendo a la complejidad de las adaptaciones, procurando que no se retrase más de lo necesario la aplicación homogénea de las medidas de protección.

Contenido de los anexos

La resolución se completa con tres anexos de carácter técnico que forman parte integrante del mecanismo.

Anexo I. Descripción del modelo

El anexo I contiene las definiciones necesarias para la aplicación uniforme del mecanismo y describe su estructura, periodicidad y fases de ejecución. En particular, regula la identificación de las personas jugadoras esporádicas, la detección de comportamientos de riesgo directo, la extracción y construcción de las variables y la ejecución del modelo proporcionado por la Dirección General de Ordenación del Juego.

El anexo determina el período de actividad que debe tomarse en consideración, las condiciones de integridad de los datos, la periodicidad mensual de ejecución, el umbral de categorización y las reglas aplicables al mantenimiento y levantamiento de la condición de participante incurso en comportamiento de riesgo. Asimismo, describe el modelo basado en técnicas de árboles de decisión y contiene las indicaciones necesarias para su aplicación en los sistemas de los operadores.

La categorización tiene carácter temporal y revisable. Una vez obtenida, se mantiene durante un período mínimo de seis meses, durante el cual resultan aplicables las medidas de información, interacción y protección previstas en los artículos 26 a 30 del Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo. Transcurrido dicho período, la categorización se levantará cuando una nueva aplicación del mecanismo no determine nuevamente la concurrencia de los criterios establecidos. Si el resultado vuelve a ser positivo, se iniciará un nuevo período mínimo de seis meses. Esta configuración permite asegurar una duración suficiente de las medidas protectoras y, al mismo tiempo, evita que la categorización se prolongue indefinidamente cuando la actividad posterior de la persona participante haya dejado de responder a los patrones definidos por el mecanismo.

Finalmente, incorpora el modelo de explicabilidad que permitirá identificar los factores que hayan contribuido en mayor medida al resultado individual y cumplir las obligaciones de información establecidas en el apartado tercero.

Anexo II. Parámetros de los nodos intermedios

El anexo II recoge los parámetros de los nodos intermedios que integran los árboles de decisión del modelo, incluyendo la variable considerada en cada nodo, el punto de corte aplicable y el recorrido que debe seguirse en función del valor disponible.

Su incorporación garantiza que todos los operadores ejecuten una configuración idéntica del modelo y permite verificar técnicamente que no se han alterado sus reglas o parámetros. Asimismo, facilita la trazabilidad y la supervisión de la correcta implantación.

Anexo III. Parámetros de los nodos finales

El anexo III contiene los valores correspondientes a los nodos finales del modelo, necesarios para obtener el resultado de la predicción y determinar si se supera el umbral de categorización.



La incorporación de estos parámetros completa la especificación técnica del modelo y permite su reproducción, comprobación y ejecución uniforme en cualquier entorno tecnológico compatible. De este modo, se reduce el riesgo de resultados divergentes derivados de implementaciones distintas por los operadores.

2.2 ANÁLISIS JURÍDICO.

2.2.1 Marco regulatorio. Congruencia con el ordenamiento jurídico nacional.

El proyecto de resolución se considera congruente con el ordenamiento jurídico nacional y, en particular, con las normas legales y reglamentarias que configuran las obligaciones de los operadores en materia de juego responsable o seguro y de protección de las personas consumidoras. Su contenido no introduce un sistema de protección ajeno al marco vigente, sino que concreta y desarrolla una de las obligaciones que ya forman parte de dicho sistema: la detección de participantes incursos en comportamientos de riesgo y la aplicación de las medidas de protección vinculadas a esa categorización.

a) Encuadre en la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego

El primer fundamento normativo del proyecto se encuentra en el artículo 8 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego. Este precepto configura las políticas de juego responsable como una política integral que debe combinar acciones preventivas, de sensibilización, intervención, control y reparación de los efectos negativos producidos por el juego. Desde la perspectiva de la protección de las personas consumidoras, impone a los operadores el deber de prestar la debida atención a los grupos en riesgo y de proporcionar al público la información necesaria para promover actitudes de juego moderado, no compulsivo y responsable. En concreto, el artículo 8, dispone (énfasis añadidos):

“1. Las políticas de juego responsable suponen que el ejercicio de las actividades de juego se abordará desde una política integral de responsabilidad social corporativa que contemple el juego como un fenómeno complejo donde se han de combinar acciones preventivas, de sensibilización, intervención y de control, así como de reparación de los efectos negativos producidos.

Las acciones preventivas se dirigirán a la sensibilización, información y difusión de las buenas prácticas del juego, así como de los posibles efectos que una práctica no adecuada del juego puede producir.

*Los operadores de juego deberán elaborar un plan de medidas en relación con la mitigación de los posibles efectos perjudiciales que pueda producir el juego sobre las personas e incorporarán las reglas básicas de política del juego responsable. **Por lo que se refiere a la protección de los consumidores:***

a) Prestar la debida atención a los grupos en riesgo.

b) Proporcionar al público la información necesaria para que pueda hacer una selección consciente de sus actividades de juego, *promocionando actitudes de juego moderado, no compulsivo y responsable.*

...”

Esta previsión se complementa con el artículo 10.5.g) de la misma ley, que obliga a los operadores a asegurar la debida diligencia en el seguimiento de la actividad de los participantes, tomando en consideración elementos como los patrones de consumo, el nivel de depósitos y gasto, los medios de pago utilizados o su capacidad económica, con el fin de evitar prácticas fraudulentas y de riesgo. El art. 10.5.g) dispone lo siguiente:



5. Los operadores habilitados para realizar actividades de juego deberán asumir como compromisos, por lo que se refiere a la gestión responsable del juego:

...

g) Asegurar la debida diligencia en el seguimiento de la actividad de los participantes, con arreglo a elementos tales como los patrones de consumo, el nivel de depósito y gasto, los medios de pago utilizados o la capacidad económica de aquéllos, de cara a evitar prácticas fraudulentas y de riesgo.

...

La Comisión Nacional del Juego verificará el cumplimiento por los operadores de sus compromisos sin perjuicio de las competencias de supervisión del Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias en materia de prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo establecidas por el artículo 45.4 f) de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo.”

El proyecto de resolución se integra directamente en este marco legal. El mecanismo aprobado proporciona a los operadores unos criterios objetivos, cuantificables y homogéneos mediante los que pueden cumplir su deber de detección y seguimiento respecto de uno de los colectivos vulnerables definidos por la normativa sectorial. La resolución no altera la atribución de responsabilidad establecida legalmente, pues corresponde a cada operador aplicar el mecanismo respecto de su propia clientela, comunicar el resultado y adoptar las medidas de protección pertinentes.

b) El Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo, como marco reglamentario de referencia

Por su parte, el Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de comunicaciones comerciales de las actividades de juego, introdujo un Capítulo III, dedicado a los mecanismos de intervención y control por parte de los operadores en el que se preveía un precepto que, en línea con los preceptos arriba citados, ya disponía la obligación de los operadores de categorizar o clasificar a las personas incurso en comportamientos de juego de riesgo con arreglo a una serie de criterios orientadores que dejaban un amplio marco de discrecionalidad. El artículo 24 se expresaba en los siguientes términos (subrayados añadidos):

“Artículo 34. Detección de comportamientos de riesgo de las personas usuarias.

1. Los operadores deberán establecer mecanismos y protocolos que permitan detectar los comportamientos de riesgo de las personas usuarias registradas. Se tendrán en cuenta a estos efectos criterios o indicadores objetivos que revelen patrones de actividad como, por ejemplo, el volumen, la frecuencia y la variabilidad de las participaciones o los depósitos, sin perjuicio de otros elementos cuantitativos o cualitativos que puedan asimismo resultar relevantes de acuerdo con la mecánica de los distintos juegos o con la experiencia del operador.

El tratamiento de los datos personales de las personas jugadoras que resulte de aplicar los mecanismos y protocolos previstos en este apartado solo tendrá por finalidad la detección de personas que incurran en un comportamiento de riesgo y la puesta en marcha de las medidas contenidas en este artículo.

2. Detectada una persona que ha desarrollado un comportamiento de riesgo, y sin perjuicio de otras posibles medidas adoptadas en el marco de su responsabilidad social corporativa y que deberán estar contempladas en un protocolo de actuación, el operador lo pondrá en su conocimiento mediante correo electrónico o medio equivalente, y, además, pondrá en



marcha las medidas de restricción de emisión de comunicaciones comerciales previstas en esta norma dirigidas a esta clase de jugadores.

El mensaje contendrá información relativa a las participaciones y gasto de la persona en el período reciente que determine el operador y a la posible existencia, en su caso, de cambios en los patrones de conducta de juego o de gasto del jugador, así como las recomendaciones de, como mínimo, acceder a la zona de juego seguro, cumplimentar el test de autoevaluación y consultar las herramientas de control de actividad de juego y gasto existentes, incluyendo la autoexclusión y la autoprohibición.

3. Antes del 31 de enero de cada año, el operador deberá comunicar a la autoridad encargada de la regulación del juego la versión actualizada de la descripción básica de los mecanismos y protocolos implementados que permitan detectar los comportamientos de riesgo, el protocolo de actuación en el caso de detección de dichos comportamientos, el número total de personas con comportamiento de riesgo detectadas durante el año anterior con arreglo a los mecanismos establecidos, así como de las acciones realizadas y el seguimiento y efecto de las mismas.

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

En el marco de reforzamiento de las medidas de juego seguro que supuso el Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo, por el que se desarrollan entornos más seguros de juego, se procedió a la derogación de ese artículo (y del resto del Capítulo III) del Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre), y a su incorporación al nuevo reglamento (esta decisión obedeció a razones de dotar a la normativa de protección del participante de una mayor sistematicidad al articularse en un único texto normativo).

El artículo 1 del Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo, define como objeto de la norma el establecimiento de las condiciones aplicables a las políticas de juego responsable o seguro y de protección de las personas consumidoras que deben cumplir los operadores. Su ámbito de aplicación comprende las actividades de juego online sometidas a identificación de usuario y cuenta de juego, que son precisamente aquellas respecto de las cuales puede aplicarse el mecanismo regulado en la resolución.

El artículo 3.f) del real decreto define el juego seguro o responsable como el conjunto de elementos configuradores de la oferta y del consumo de juegos de azar que conducen a reducir el riesgo de comportamientos de juego de riesgo, problemático, compulsivo o patológico, o a minimizar los efectos negativos que estos puedan causar. Dentro de este marco, el artículo 3.i) identifica expresamente como participantes vulnerables o grupos en riesgo, entre otros, a los participantes incursos en comportamientos de juego de riesgo, a quienes resultan aplicables las medidas previstas en los artículos 24 a 30.

La nueva previsión dirigida a la categorización o clasificación de las personas con comportamientos incursos en comportamientos de riesgo se integró en el Capítulo III, dedicado a las políticas activas de información y protección añadidas para determinados colectivos de participantes vulnerables o grupos en riesgo, en una sección específica dedicada exclusivamente a esta categoría de participantes (arts. 24 a 30). La nueva regulación, sin embargo, no se limitó a reproducir sin más el contenido del antiguo precepto, pues si bien mantuvo el carácter ampliamente discrecional en el deber de los operadores de categorización de este colectivo introdujo al mismo tiempo como principal novedad un conjunto mínimo necesario de medidas de intervención a adoptar por los



operadores. Todo ello, sin perjuicio de seguir manteniendo la dimensión discrecional del modelo original en todas aquellas medidas adicionales que los operadores decidieran adoptar, siempre y cuando hayan sido recogidas en sus planes de acción (al respecto nos remitimos a la descripción del modelo actualmente vigente más arriba). En concreto, el actual artículo 24 se expresa en los siguientes términos:

“Artículo 24. Detección de comportamientos de riesgo de las personas usuarias.

1. Los operadores deberán establecer mecanismos y protocolos que permitan detectar los comportamientos de riesgo de las personas usuarias registradas. Se tendrán en cuenta a estos efectos criterios o indicadores objetivos que revelen patrones de actividad como, por ejemplo, el volumen, la frecuencia y la variabilidad de las participaciones o los depósitos, sin perjuicio de otros elementos cuantitativos o cualitativos que puedan asimismo resultar relevantes de acuerdo con la mecánica de los distintos juegos o con la experiencia del operador.

El tratamiento de los datos personales de las personas jugadoras que resulte de aplicar los mecanismos y protocolos previstos en este apartado sólo tendrá por finalidad la detección de personas que incurran en un comportamiento de riesgo y la aplicación de las medidas contenidas en este artículo.

2. Antes del 31 de enero de cada año, el operador deberá comunicar a la autoridad encargada de la regulación del juego la versión actualizada de la descripción básica de los mecanismos y protocolos implementados que permitan detectar los comportamientos de riesgo, el protocolo de actuación en el caso de detección de dichos comportamientos, el número total de personas con comportamiento de riesgo detectadas durante el año anterior con arreglo a los mecanismos establecidos, así como de las acciones realizadas y el seguimiento y efecto de las mismas.

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

Además, el mismo Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo, dispuso la evolución dinámica del modelo al habilitar a la Dirección General de Ordenación del Juego para el establecimiento de un modelo de determinación del colectivo mediante resolución en el plazo de dos años. Así, la Disposición final tercera, establece lo siguiente:

“Disposición final tercera. Mecanismos de detección de comportamientos de riesgo.

En el plazo de dos años desde la entrada en vigor de este real decreto, en los términos previstos en el apartado 3 del artículo 24, la autoridad encargada de la regulación del juego desarrollará un mecanismo de detección de comportamientos de riesgo que será utilizado por todos los operadores en los términos que determine dicha autoridad.

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



Pues bien, el actual proyecto de resolución, con su determinación del conjunto de criterios e indicadores objetivos que permiten a los operadores identificar al colectivo de participantes incursos en comportamiento de riesgos, da adecuada respuesta al mandato que el Gobierno ha dirigido a este centro directivo, constituyendo al mismo tiempo una continuación en la evolución del modelo de protección de este colectivo cinco años después de su primera aparición en la normativa reglamentaria de desarrollo de las previsiones de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, y perfectamente coherente con las finalidades tuitivas prioritarias de este texto.

c) Existencia previa de una estructura organizativa de juego seguro en los operadores

La congruencia del proyecto con el Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo no se limita a su habilitación formal. El mecanismo se inserta en una estructura organizativa que los operadores ya deben tener establecida para diseñar, aplicar, supervisar y evaluar sus políticas de juego seguro.

En primer lugar, el artículo 6 del Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo, obliga a cada operador a designar una persona responsable del juego seguro, que actúa como punto de contacto con la autoridad encargada de la regulación del juego. A esta persona le corresponde supervisar las políticas de juego seguro implantadas por el operador, elaborar el plan de medidas activas y preparar una memoria anual sobre las actividades desarrolladas en este ámbito.

El mismo artículo exige que la persona responsable forme parte de la estructura organizativa directiva del operador o disponga de la responsabilidad e influencia necesarias en su dirección. Asimismo, obliga al operador a proporcionarle los recursos materiales, humanos y técnicos necesarios para el desempeño de sus funciones. El precepto refuerza su autonomía funcional al declarar incompatibles estas funciones con una dependencia del departamento de publicidad o marketing.

Esta configuración resulta plenamente coherente con las garantías incorporadas al proyecto de resolución. En particular, ofrece una estructura previa en la que integrar la supervisión del funcionamiento del mecanismo, la aplicación de las medidas de juego seguro, la atención de las solicitudes de revisión y la separación funcional respecto de los tratamientos efectuados con finalidades comerciales, promocionales o publicitarias.

En segundo lugar, el artículo 7 del Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo, exige la elaboración de un plan de medidas activas de juego seguro, integrado en el plan operativo del operador. En este documento debe concretarse la implementación del conjunto de medidas previstas en el real decreto, debiendo mantenerse permanentemente actualizado y a disposición de la autoridad encargada de la regulación del juego.

El mecanismo aprobado por la resolución se incorpora de manera natural a ese instrumento preexistente. Su aplicación no exige crear una política paralela, sino actualizar y concretar el modo en que el operador cumple, dentro de su plan de medidas activas, las obligaciones de detección, comunicación, interacción y protección relativas a las personas incursas en comportamientos de riesgo.

En tercer lugar, el artículo 8 del Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo, establece obligaciones de formación en materia de juego seguro. Todo el personal del operador debe recibir formación general, mientras que el personal que mantiene contacto con los participantes y el que depende jerárquicamente de la persona responsable del juego seguro debe recibir formación específica y periódica, orientada, entre otros aspectos, a la identificación de indicios de comportamientos de riesgo y al conocimiento de la política de juego seguro del operador.



Esta previsión proporciona una base organizativa adecuada para aplicar las obligaciones de información y revisión contempladas en el proyecto. La revisión de una categorización y la interacción con la persona afectada no constituyen actuaciones desconectadas de la actividad ordinaria del operador, sino funciones vinculadas a una política de juego seguro para la que la normativa ya exige recursos humanos específicamente formados.

d) Existencia previa de canales de información, asistencia e interacción

El Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo también establece canales e instrumentos de relación con las personas participantes que permiten integrar las obligaciones de información y atención previstas en la resolución.

El artículo 9 del Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo, obliga a los operadores a disponer en sus portales web y aplicaciones de un acceso directo y visible a información sobre juego seguro, en el que debe incluirse información sobre los riesgos del juego, las facultades de autoexclusión y autoprohibición, los límites de depósito, los servicios de prevención y atención y las herramientas de autoevaluación.

Por su parte, el artículo 10 exige un servicio telefónico de atención a la clientela a través del cual se proporcione información y asistencia en materia de juego seguro y comportamientos de riesgo. Este servicio debe informar, entre otros extremos, sobre los riesgos derivados del juego, los test de autoevaluación, las facultades de autoexclusión y autoprohibición y los servicios públicos o especializados a los que puede acudir la persona participante.

El proyecto de resolución no crea esos canales, sino que complementa el contenido informativo que debe recibir la persona categorizada y articula sobre la estructura existente un cauce de revisión de la categorización. Esta solución refuerza la continuidad entre la detección automatizada y la atención posterior por el operador, evitando que la categorización se configure como un resultado puramente técnico desligado de la política de protección de la persona participante.

En definitiva, el proyecto de resolución presenta una doble congruencia con el ordenamiento jurídico vigente.

Desde una perspectiva sustantiva, desarrolla los deberes legales de atención a los grupos en riesgo y diligencia en el seguimiento de la actividad de los participantes, y concreta el mecanismo de detección previsto en los artículos 24 y 25 y en la disposición final tercera del Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo.

Desde una perspectiva organizativa, el proyecto se integra en una estructura que los operadores ya están obligados a mantener, compuesta por la persona responsable del juego seguro, el plan de medidas activas, el personal con formación específica, el equipo de juego responsable, los canales de información y asistencia, los mecanismos de detección y el protocolo de actuación.

La resolución no crea, por tanto, una organización paralela ni atribuye a los operadores funciones extrañas a su actividad regulada. Su efecto consiste en homogeneizar y hacer verificable el cumplimiento de obligaciones preexistentes, reforzando al mismo tiempo las garantías de información, revisión, protección de datos y supervisión asociadas al diseño de un mecanismo de detección de jugadores en riesgo. Por ello, su contenido resulta coherente con la finalidad, estructura y distribución de responsabilidades establecidas por la legislación reguladora del juego y por el Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo.

2.2.2. Base jurídica y rango de la norma.



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

Por su parte, el apartado 3) del artículo 24 al que reenvía la anterior disposición se expresa en los siguientes términos:

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

Por último, el artículo 23 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, dispone:

“Artículo 23. Competencia regulatoria.

1. La Comisión Nacional del Juego 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. Estas disposiciones se elaborarán por la propia Comisión Nacional del Juego, previos los informes técnicos y jurídicos oportunos de los servicios competentes de la misma, y la consulta, en su caso, a las Comunidades Autónomas. Tales disposiciones serán aprobadas por el Consejo de la Comisión Nacional del Juego y no surtirán efectos hasta su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» y entrarán en vigor conforme a lo dispuesto en el apartado primero del artículo 2 del Código Civil.

2. Cuando se dicten disposiciones que puedan incidir significativamente en las condiciones de competencia de los operadores de juego, la Comisión Nacional del Juego estará obligada a solicitar informe previo al órgano competente en materia de defensa de la competencia.

3. Las disposiciones o resoluciones que dicte la Comisión Nacional del Juego en el ejercicio de las potestades administrativas que se le confieren en esta Ley pondrán fin a la vía administrativa y podrán ser recurridas potestativamente en reposición de acuerdo con lo establecido en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común o impugnarse directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa de acuerdo con lo dispuesto en la Ley reguladora de dicha jurisdicción.”

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

2.2.3 Derogación normativa.

En la medida en que el proyecto se limita a introducir una regulación de la que no existe ningún antecedente, no implica ninguna derogación normativa.

2.2.4 Comienzo de la eficacia de la resolución.

La eficacia de la resolución se producirá a los cuatro meses de su publicación en el BOE.



2.3. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN.

Este proyecto de resolución ha contado con la realización de los siguientes trámites:

a) Información pública.

Se ha dado cumplimiento al trámite de información pública a través de la publicación del anuncio de la Dirección General de Ordenación del Juego de notificación del acuerdo de inicio y la apertura del trámite de información pública del procedimiento administrativo para la adopción de la "Resolución de la Dirección General de Ordenación del Juego por la que se aprueba el mecanismo de detección de comportamientos de riesgo de las personas usuarias", de fecha 28/08/2025. Todo ello de conformidad con lo establecido en el artículo 45.1 y en el artículo 83 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

El acuerdo y los textos del proyecto de resolución estuvieron publicados en la página web de la DGOJ entre el 28/08/2025 y el 25/09/2025.

Durante este tiempo se recibieron un total de 18 documentos de alegaciones, 16 correspondientes a alegaciones de entidades y 2 de personas particulares. Las 16 alegaciones de entidades se repartieron entre las de dos asociaciones (JDigital, en calidad de asociación representativa de los intereses de los operadores online y AEJAD, asociación representativa de los intereses de los jugadores en apuestas deportivas), 13 correspondientes a operadores de juego online – entre los cuales también las de los operadores titulares de la reserva – y 2 concernientes a empresas especializadas en la detección de conductas de riesgo entre los participantes en actividades de juego (Mindway y Openbet-Neccton).

La relación completa de entidades y personas particulares alegantes es la siguiente:

1. OpenBet – Neccton
2. DZBT DEPORTES, S.A.
3. WINAMAX S.A.
4. SOCIEDAD ESTATAL LOTERÍAS Y APUESTAS DEL ESTADO, S.M.E., S.A. (SELAE)
5. BETWAY SPAIN S.A.
6. ARTXIBET 2022, S.A.U.
7. Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE)
8. FLUTTER INTERNATIONAL (POKERSTARS, BETFAIR INTERNATIONAL SPAIN, S.A. y TOMBOLA INTERNATIONAL MALTA PLC)
FLUTTER INTERNATIONAL (TSG INTERACTIVE SPAIN, S.A., BETFAIR INTERNATIONAL SPAIN, S.A. y TOMBOLA INTERNATIONAL MALTA PLC)
9. JDIGITAL
10. PAF INTERNATIONAL PLC
11. LEO ESP S.A.
12. ASENSI ABOGADOS SLP
13. Asociación Española de Apuestas Deportivas (AEJAD)
14. MINDWAY AI
15. VERAMATIC ONLINE, S.A.U



16. D. Iago Presedo Garcia

17. D. Manel Atserias Luque

La entidad PLAYTECH presentó sus alegaciones el 26/09/2025, por lo tanto, de forma extemporánea, a pesar de lo cual se han incorporado al presente expediente.

Sin perjuicio del análisis singular de cada una de las aportaciones recibidas se realiza a continuación una breve síntesis de cuáles han sido las principales alegaciones formuladas:

- 1- Cuestionamiento general del modelo y opción por un sistema centralizado gestionado por la Dirección General: la mayor parte de las entidades proponen que la determinación de los participantes incurso en comportamientos de riesgo sea realizada por la propia DGOJ, limitándose la intervención de los operadores a la exclusiva aplicación de las medidas previstas en el Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo, para esta categoría de personas participantes. Los fundamentos de esta alternativa, que en ningún caso aparece desarrollada técnica ni jurídicamente en las alegaciones, residirían en la evitación de aplicaciones divergentes de los criterios de determinación entre operadores, el mayor conocimiento de la dinámica de juego de los participantes por la DGOJ a través del Sistema de Control Interno, la evitación de responsabilidades jurídicas imputables a los operadores en el proceso de determinación de esta condición y las consiguientes reclamaciones a las que tendrían que hacer frente y, por lo menos en uno de los operadores, el traslado de los costes de la puesta en práctica del modelo a la administración pública, ente que contaría con mayores medios técnicos y humanos.
- 2- Selección de variables y auditoría independiente: son numerosas las entidades que cuestionan el número de variables que el modelo utiliza (62), la complejidad que esto conlleva, su capacidad de detección y la base científica para su selección, la rigidez y consecuente obsolescencia del modelo. También se considera necesaria la existencia de una auditoría independiente que avale el funcionamiento del modelo.
- 3- Introducción de criterios cualitativos: varias entidades y la asociación de jugadores de apuestas deportivas cuestionan en sus alegaciones la naturaleza exclusivamente cuantitativa y objetiva de los criterios utilizados para la determinación de la categoría de participante incurso en comportamiento de riesgo y abogan por la introducción de criterios cualitativos que flexibilicen el procedimiento introduciendo un espacio de discrecionalidad que permita la exclusión de los participantes que hubieran sido categorizados con base en los criterios del modelo propuesto. Estos criterios cualitativos serían tanto de carácter subjetivo – en la medida que atiendan a aspectos y características propias del participante – como objetivo – en la medida que atiendan a las características propias de las distintas modalidades de juego (póquer, black Jack, apuestas, máquinas de azar...). Entre los primeros, y aunque se señala alguno como la identificación de “conductas estratégicas” que pudieran ser malinterpretadas por el modelo como conductas de riesgo, ocupa un lugar preeminente la capacidad económica/financiera del participante, aspecto que, en opinión de los alegantes que la invocan, sería adecuada para determinar el mayor o menor riesgo en la práctica del juego. Entre los segundos estarían todos los que tienen que ver con los que la asociación de jugadores de apuestas deportivas identifica como “*juegos con influencia de la destreza (fundamentalmente apuestas y póquer)*”. Algunas de las alegaciones proponen la introducción del criterio de la supervisión humana de los resultados obtenidos con la aplicación del modelo.
- 4- Período de implantación: han sido numerosas las alegaciones dirigidas a que la eficacia de la resolución sea vea diferida en el tiempo durante un plazo razonable para realizar los desarrollos técnicos y humanos que se estima su cumplimiento conllevará.



b) Informe del Delegado de Protección de Datos.

Con fecha 03/03/2026 emitió informe el Delegado de Protección de Datos del departamento (en adelante, DPD).

En su informe, el DPD realiza una breve descripción del objeto, marco regulatorio y antecedentes del proyecto examinado. En el apartado de observaciones de carácter general y específicas se destaca la evaluación de impacto en materia de protección de datos realizado por la unidad proponente en el proceso de diseño del mecanismo.

c) Informe de la Agencia Española de Protección de Datos.

Con fecha 15/06/2026 la AEPD emitió informe (Ref: 015/2026). En su informe, la AEPD destaca los siguientes aspectos:

- **Insuficiente justificación del principio de minimización de datos**
 - La AEPD considera que la documentación remitida no permite acreditar suficientemente que el tratamiento proyectado respete el principio de minimización del artículo 5.1.c) RGPD.
 - Señala que, aunque el proyecto contiene explicaciones técnicas extensas sobre el modelo y las variables, no incorpora un verdadero análisis que justifique si todas las variables utilizadas son adecuadas, pertinentes y limitadas a lo necesario para la finalidad perseguida.
 - La AEPD entiende que corresponde al órgano proponente explicar por qué el tratamiento de esos datos personales resulta imprescindible para detectar a los jugadores incursos en comportamientos de riesgo.
- **Imposibilidad de pronunciarse sobre la naturaleza de los datos como datos de salud**
 - La AEPD indica que no puede pronunciarse definitivamente sobre si las variables tratadas o la “respuesta de salida” del modelo —la categorización como jugador incurso en comportamiento de riesgo— constituyen datos relativos a la salud.
 - Esa imposibilidad deriva de la falta de un análisis de riesgos y de una Evaluación de Impacto en materia de Protección de Datos que aborde expresamente esta cuestión.
- **Necesidad de realizar una Evaluación de Impacto en Protección de Datos**
 - La AEPD concluye que debe ser el centro proponente quien realice una EIPD que analice todas las circunstancias del tratamiento que deberán llevar a cabo los operadores. Y ello con base en lo dispuesto al artículo 35.10 del RGPD.
 - Esa evaluación debe abordar, en particular, la naturaleza de los datos tratados, la eventual existencia de categorías especiales de datos, los riesgos derivados del tratamiento y las garantías necesarias.
 - La AEPD subraya que la EIPD debe servir también para garantizar una aplicación uniforme de las medidas y garantías de protección de datos por parte de los operadores obligados a aplicar el mecanismo.

VALORACIÓN: se modifica la memoria para incorporar un apartado de análisis de los datos utilizados en la aplicación del sistema de detección desde la perspectiva del principio de minimización y se incorpora como anexo a esta memoria la EIPD del tratamiento que deban realizar los operadores.



d) Notificación a la Comisión Europea.

El proyecto se remitió a la Comisión Europea, con vistas a dar cumplimiento a lo dispuesto en la Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, notificación 2025/0747/ES, habiéndose establecido un plazo hasta el 16/03/2026, para que la Comisión Europea y los Estados Miembros, estudiaran la propuesta y si lo consideraran oportuno interpusieran observaciones y/o dictámenes razonados.

Una vez cumplido el plazo ni la Comisión Europea ni ningún Estado Miembro emitieron peticiones de información complementarias, observaciones ni dictámenes motivados.

Durante este trámite realizaron aportaciones JDigital y la AEJAD (*vid.* para síntesis, anexo).

e) Informe de la Abogacía del Estado en el departamento.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 23.1 que dispone la solicitud de informe a los servicios jurídicos de la Comisión Nacional del Juego, órgano cuyas funciones han sido asumidas por la Dirección General de Ordenación del Juego en virtud de lo dispuesto en el apartado 3) de la Disposición adicional segunda de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, se solicitará informe de la Abogacía del Estado en el Departamento.

3.- Adecuación al orden de distribución de competencias.

1. ANÁLISIS DEL TÍTULO COMPETENCIAL:

La propuesta de resolución es un desarrollo ejecutivo de la Disposición final tercera del Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo, cuya finalidad es el reforzamiento de una medida de juego responsable, en este caso la determinación del conjunto de criterios e indicadores a utilizar por los operadores para la identificación del colectivo de participantes incursos en comportamiento de riesgo. Este reglamento ya fue objeto de informe por la Dirección General de Régimen Jurídico Autonómico y Local del extinto Ministerio de Política Territorial (22/11/2021, Asunto Mscm 082101) en el que no se formulaban observaciones.

En lo relativo a la adecuación del proyecto a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de unidad de mercado (LGUM), el referido informe no formula observaciones al respecto.

4.- Análisis de impactos.

4.1. IMPACTO ECONÓMICO.

La Memoria de Análisis de Impacto Normativo del Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo, del que esta resolución resulta un desarrollo ejecutivo ya preveía un impacto sobre la demanda de juego como consecuencia de las medidas que el citado reglamento preveía, expresándose en los siguientes términos:

“Tal y como se ha expuesto en el apartado relativo a las razones que motivan la aprobación de esta norma, el modelo de crecimiento de la mayor parte de los ingresos de los operadores descansa en un número reducido de consumidores (aproximadamente, 1,4 millones de jugadores que representan el 3,6 % de la población mayor de 18 años en España). Esta tendencia, implica la existencia de una base de jugadores relativamente reducida, susceptible, en el medio plazo de incurrir en un gasto excesivo que, además de comprometer potencialmente la integridad de su salud y afectar a su entorno familiar y social, acabe comprometiendo su propio patrimonio y bienestar económico.

Desde esta perspectiva, las medidas incorporadas en este proyecto son susceptibles de suponer una reducción en la actividad de juego de determinados participantes (participantes jóvenes, intensivos y de riesgo), en la medida que esta clase de participantes



ajustarán su participación en esta actividad a un modelo de implicación y de gasto más atemperado y sostenible en el tiempo.

*Precisamente por ello, ya **con una aproximación longitudinal a medio plazo**, los niveles de gasto más atemperados que se alcanzarán con esta norma supondrán, para los participantes jóvenes e intensivos, fundamentalmente, la posibilidad de realizar una actividad de juego reduciendo la probabilidad de generar elementos añadidos de riesgo en su conducta, y para los jugadores con comportamientos de juego de riesgo, que puedan volver a un modelo de implicación con esta actividad dentro de parámetros adecuados, con el consiguiente impacto beneficioso en su entorno personal, familiar y social, y en la sostenibilidad del ecosistema de juego a medio y largo plazo. Esta aproximación longitudinal redundará por tanto en beneficio de la demanda global a medio y largo plazo.*

En esta misma línea de análisis, la aprobación de esta norma, con su alto impacto en términos de sostenibilidad del sistema y de creación de una cultura global de potenciación de la propia actividad comercial del sector de juego online, prevé igualmente una moderada expansión de los niveles de gasto de la generalidad de los participantes en esta actividad.”

Las características de los participantes incursos en comportamiento de riesgo - elevada recurrencia y nivel de gasto - hacen que este tipo de participantes constituyan una fuente de ingresos significativa para los operadores, en un sector económico que, además, tiende a concentrar estos ingresos en un número sumamente reducido de jugadores¹²¹³. Aunque las medidas dirigidas a jugadores incursos en comportamiento de riesgo previstas en el Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo, no implican una limitación inmediata del gasto, sí están orientadas a incrementar el grado de conciencia del participante sobre su patrón de juego, establecer algunas restricciones en cuanto a los medios de pago a su disposición (que han de ser nominativos y nunca tarjetas de crédito), reducir las presiones estructurales tendentes a incentivar el gasto (inclusión en programas VIP y oferta de bonos) e incentivar el deber de vigilancia de los operadores en el seguimiento de la actividad de los participantes. En definitiva, estas medidas tienen por finalidad que el participante pueda reconducir los patrones de juego de riesgo a otros que resulten compatibles con una práctica segura de esta actividad, lo que puede ocasionar, al menos a corto plazo, una reducción de ingresos de los operadores, aunque en el medio y largo plazo contribuyan a la sostenibilidad del sector.

12 De acuerdo con los datos obrantes en el perfil del jugador online el 15% de los jugadores (es decir, 298.734 personas) concentran el 88,4% de las pérdidas. Esta concentración de los ingresos de los operadores en un pequeño segmento de los jugadores ha sido señalado como característica estructural del modelo de negocio del sector económico del juego en “*The Lancet Public Health Commission on gambling*”, publicado el 24/10/2024, en cuya página 9 se afirma: “*The business model of commercial gambling relies disproportionately on a small proportion of users who consume a substantial proportion of the products and generate the majority of industry profits. 95,96 The so-called addiction surplus97 is particularly apparent in connection with the most harmful gambling products and formats, including, but not limited to, electronic gambling machines (EGMs) and casino style games (especially the online versions).*26,98 Pareto estimates of Canadian gambling company data showed that the top 20% of most active people who gamble account for 92% of sports bets or 90% of online casino activity.99 A US study showed that in sports betting, 5-7% of people who gamble accounted for 80% of spending, whereas for online casinos, 4-9% of those who gamble accounted for 80% of revenues.100 Similar concentration effects were recently evidenced in Connecticut, USA.101” (accesible en [https://www.thelancet.com/journals/lanpub/article/PIIS2468-2667\(24\)00167-1/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lanpub/article/PIIS2468-2667(24)00167-1/fulltext))

13 Las memorias de análisis de impacto normativo del Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de comunicaciones comerciales de juego y del Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo, por el que se desarrollan entornos más seguros de juego, ya señalaban esta característica distribución de gasto.



4.2. IMPACTO SOBRE LA COMPETENCIA

En su dictamen nº: IPN/CNMC/043/21 al entonces proyecto de entornos más seguros de juego, que devendría en el Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo, del cual esta resolución es desarrollo ejecutivo, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia destacó la falta de restricciones a la competencia del mismo en los siguientes términos (énfasis añadidos):

“El sector del juego presenta una especial naturaleza como consecuencia de la afectación de su actividad a ciertas razones de interés público, tanto relacionadas con la salud pública como derivadas de conductas sancionables de naturaleza fiscal o penal, que han motivado que haya estado sujeto a una intensa intervención regulatoria.

La normativa vigente considera el juego como un fenómeno complejo donde se han de combinar acciones preventivas, de sensibilización, intervención y de control, así como de reparación de los efectos negativos producidos. Este PRD viene a dar contenido a dichas previsiones legales.

En relación con el mismo, esta Comisión considera que, en líneas generales, el texto normativo no presenta restricciones injustificadas a la competencia, en la medida en que se fundamenta sobre una razón imperiosa de interés general (salud pública en forma de prevención de la adicción al juego) y en cuanto que los condicionantes de ejercicio de la actividad presentan una correcta adecuación a los principios de buena regulación.

...”

Pues bien, como se ha señalado en reiteradas ocasiones a lo largo de esta memoria, la resolución no innova el ordenamiento jurídico en ningún aspecto relacionado con las consecuencias derivadas de la eventual calificación de un participante como “incurso en comportamiento de riesgo”, ya que éstas están normativamente configuradas en el real decreto que fue objeto del referido informe. En efecto, la única innovación introducida por la resolución, en realidad su exclusivo objeto y razón de ser, es la determinación del conjunto de criterios e indicadores objetivos necesarios para la calificación de este tipo de participante. Esta innovación implica indudablemente unos efectos beneficiosos sobre la competencia, en la medida que supone la transición desde un modelo heterogéneo de determinación de este colectivo de jugadores a un modelo homogéneo para el conjunto de operadores, con la consiguiente nivelación de las condiciones competitivas en las que se desarrolla la actividad de estos. En efecto, la igualdad de condiciones que se producirá con la eficacia de la resolución suprime el riesgo evidente de que algunos operadores instrumentalicen esta categoría mediante la relajación de las condiciones exigibles para la calificación de este colectivo con el fin de obtener una ventaja competitiva frente a aquellos operadores en los que el deber de diligencia esté más acentuado. El resultado último probable, máxime en un entorno fuertemente competitivo y en los que este perfil de jugador presenta las características de un intenso y elevado nivel de gasto – tal y como ya se ha indicado en el apartado de estudio de las alternativas –, es el de un sector de actividad en el que los protocolos de detección quedan reducidos a un mero formalismo procedimental y la categoría de participante incurso en comportamiento de riesgo vacía de contenido, con la consiguiente ineficacia de las medidas de intervención previstas por el reglamento y el subsiguiente menoscabo de la protección de este perfil de participante¹⁴.

4.3. CARGAS ADMINISTRATIVAS

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

¹⁴ Los bajos datos detección de este perfil de jugadores señalados en el apartado de análisis de los modelos empleados por los operadores podrían ser un indicio de este fenómeno.



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.

Tal y como ya se ha señalado en anteriores apartados de esta memoria, la obligación de categorizar a los participantes incursos en comportamientos de riesgo fue introducida por el artículo 34 del Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de comunicaciones comerciales de las actividades de juego. Todos los operadores han puesto en práctica aquellos protocolos y mecanismos de detección que han considerado más adecuados para la consecución del fin último de la medida. La resolución, por tanto, no introduce obligaciones nuevas. No obstante, en la medida que se ha considerado que la medida puede tener costes de implementación para algunos operadores (costes que dependerán del grado de divergencia de los modelos utilizados respecto del propuesto en la resolución) se ha considerado oportuno introducir un apartado relativo a los costes operativos en los operadores de juego que se desarrolla en el siguiente apartado.

4.4. IMPACTO SOBRE LOS COSTES OPERATIVOS DE LOS OPERADORES DE JUEGO.

A la hora de realizar una estimación de los costes de implantación de la medida por parte de los operadores se ha tomado como referencia los costes que su implantación supondrá para la DGOJ, **costes estos últimos que, en ningún caso, tienen reflejo presupuestario en la medida que son asumidos por los medios personales y materiales de este centro directivo.**

a) Costes estimados para la DGOJ:

Se estima que del presente proyecto se derivan costes para la DGOJ debido a la necesaria adaptación del modelo de control de la DGOJ para el seguimiento de la actividad.

Para realizar una estimación de los costes que va a suponer la implementación de esta Resolución, se considera que la supervisión por la DGOJ de la adecuada implementación por parte de los operadores requerirá realizar los siguientes nuevos desarrollos:

- Desarrollo de la herramienta de extracción de los datos (ETL) de las variables del modelo para las cuentas de juego asociadas a cada jugador con registro de usuario en cada uno de los operadores.
- Desarrollo de la aplicación del mecanismo a los datos resultantes de la fase anterior para obtener la lista de jugadores con un comportamiento de riesgo.
- Incorporación de este control en los procedimientos de monitorización mensuales de la Subdirección General de Inspección.

El número de jornadas estimadas de desarrollo es de 30 (6 semanas) con la siguiente distribución de perfiles y coste.

Perfil	Número de jornadas	Precio unitario	Precio total
Jefe de Proyecto	30	528,62 €	15.859 €
Analista	60	482,64 €	28.958 €
Analista programador	60	331,73 €	19.904 €



Total	150		64.721 €
--------------	------------	--	-----------------

La distribución de coste por bloque de las tareas a realizar es el siguiente:

Bloques de trabajo en la DGOJ	Peso del esfuerzo
Desarrollos en la ETL para extraer las variables del modelo	30%
Desarrollos para la aplicación del mecanismo al conjunto de datos extraídos	5%
Desarrollos para incorporar el nuevo control mensual en el sistema de monitorización de la SGI	65%

b) Costes estimados para los operadores:

Los trabajos que han de realizar los operadores para la incorporación del mecanismo son equivalentes a los que ha de realizar la DGOJ, esto es:

- Desarrollo de la herramienta de extracción de los datos (ETL) de las variables del modelo para las cuentas de juego asociadas a cada jugador con registro de usuario.
- Desarrollo de la aplicación del mecanismo a los datos resultantes de la fase anterior para obtener la lista de jugadores con un comportamiento de riesgo.
- Incorporación de esta lista en su sistema de gestión de usuarios para que se apliquen las medidas de protección previstas en los artículos 26 a 30 del Real decreto 176/ 2023, de 14 de marzo, lo que implica la integración de los sistemas.

Para estimar el coste en el que incurrirá el operador, se tiene en consideración que actualmente hay 57 operadores con alguna licencia singular activa, se toma como punto de partida el análisis de coste realizado para la DGOJ, considerando no obstante la mayor dificultad que supone integrar un nuevo desarrollo que ha de operar en tiempo real en una plataforma ya en funcionamiento.

El número de jornadas estimadas de desarrollo es de 60 (12 semanas) con la siguiente distribución de perfiles y coste.

Perfil	Número de jornadas	Precio unitario	Precio total
Jefe de Proyecto	60	528,62 €	31.717 €
Analista	120	482,64 €	57.917 €
Analista programador	120	331,73 €	39.808 €
Total	300		129.442 €

Por tanto, se estima que el coste por operador para el desarrollo de las adaptaciones al nuevo modelo será de 130.000 euros, lo que supondría un coste total considerando los 57 operadores de 7.378.194 euros.

4.5 IMPACTO PRESUPUESTARIO.

Para la ejecución del proyecto se estima necesario realizar un contrato para la prestación de un servicio de consultoría para la evaluación del mecanismo de detección de comportamientos de



riesgo, mediante procedimiento negociado sin publicidad, cuyo presupuesto base de licitación ascendería a 77.705,28 €, todo ello con cargo a la aplicación presupuestaria 29.10.496M.227.06.

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

4.6 IMPACTO EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE DATOS.

a) Consideraciones sobre la base jurídica relativa la licitud tratamiento de datos de carácter personal.

Tal y como ya se ha señalado esta resolución es un desarrollo ejecutivo de las previsiones contenidas en la disposición final tercera del Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo. Resulta adecuado hacer referencia a las consideraciones que la Agencia Española de Protección de Datos tuvo ocasión de formular con motivo de la tramitación del proyecto que dio lugar al citado reglamento. En efecto, con fecha 18 de abril de 2022, la Agencia Española de Protección de datos dictó informe (Ref: 0024/2022) en relación con el Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo, del cual se extraen, por la pertinencia que tienen a la hora de valorar la base normativa de los tratamientos de datos de carácter personal aplicables por los operadores y derivados de la puesta en práctica de los protocolos y mecanismos de detección, las siguientes consideraciones (énfasis añadidos):

«... Esta Agencia ya tuvo oportunidad de pronunciarse respecto de la regulación contenida en el Título II del Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de comunicaciones comerciales de las actividades de juego, en nuestros Informe 316/2017 y 12/2020 en los que, en relación con los tratamientos de datos personales en virtud de los sistemas y protocolos de detección de comportamientos de riesgo, se indicaba lo siguiente:

*“Como punto de partida, debe recordarse que el **artículo 8.1 de la Ley 13/2011** dispone que “los operadores de juego deberán elaborar un plan de medidas en relación con la mitigación de los posibles efectos perjudiciales que pueda producir el juego sobre las personas e incorporarán las reglas básicas de política del juego responsable”, incluyéndose en su apartado a) como uno de sus objetivos, por lo que se refiere a la protección de los consumidores, “prestar la debida atención a los grupos en riesgo”.*

*Quiere ello decir que los tratamientos necesarios para el cumplimiento de lo establecido en el precepto que acaba de reproducirse y que deberán llevar a cabo los operadores de juego se encuentra amparado por lo dispuesto **en el artículo 6.1 c) del Reglamento general de Protección de Datos**, que establece que **será lícito el tratamiento de datos de carácter personal “es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento”**.*

*De este modo, en dichos informes **se destacaba como el tratamiento de datos personales en virtud de los sistemas y protocolos de detección de comportamientos de riesgo, encuentra su base jurídica en lo previsto en el artículo 8.1 de la Ley 13/2011**, incidiendo en la necesidad de evitar que dichos tratamientos pudieran utilizarse con finalidades distintas, razón por la que, a propuesta de esta Agencia, se añadió un último párrafo al apartado 1 del artículo 34 del Real Decreto 958/2020 y que se mantiene en el párrafo segundo del artículo 24.1. del proyecto.*

*Sin perjuicio de lo anterior y de la aplicación del principio de responsabilidad proactiva, debe tenerse en cuenta que los **tratamientos de datos personales que han de realizar los operadores de juego** al objeto de identificar la conducta de los jugadores implica la realización de un perfilado de los mismos (...) , el RGPD define la «elaboración de perfiles»*



como **«toda forma de tratamiento automatizado de datos personales** consistente en utilizar datos personales para evaluar determinados aspectos personales de una persona física, en particular para analizar o predecir aspectos relativos al rendimiento profesional, situación económica, salud, preferencias personales, intereses, fiabilidad, comportamiento, ubicación o movimientos de dicha persona física».

Y de su regulación se derivan **dos consecuencias que deben tenerse en cuenta**: por un lado, la obligación de informar a los jugadores, en el momento de recoger sus datos personales, de informar de “la existencia de decisiones automatizadas, incluida la elaboración de perfiles, a que se refiere el artículo 22, apartados 1 y 4, y, al menos en tales casos, información significativa sobre la lógica aplicada, así como la importancia y las consecuencias previstas de dicho tratamiento para el interesado”, conforme al artículo 13.2.f) del RGPD.

Y, por otro, la necesidad de respetar lo dispuesto, respecto de las decisiones automatizadas, en el artículo 22 del RGPD: *Decisiones individuales automatizadas, incluida la elaboración de perfiles*:

1. Todo interesado tendrá derecho a no ser objeto de una decisión basada únicamente en el tratamiento automatizado, incluida la elaboración de perfiles, que produzca efectos jurídicos en él o le afecte significativamente de modo similar.

2. El apartado 1 no se aplicará si la decisión: (...)

b) está autorizada por el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que se aplique al responsable del tratamiento y que establezca asimismo medidas adecuadas para salvaguardar los derechos y libertades y los intereses legítimos del interesado, o (...)

4. Las decisiones a que se refiere el apartado 2 no se basarán en las categorías especiales de datos personales contempladas en el artículo 9, apartado 1, salvo que se aplique el artículo 9, apartado 2, letra a) o g), y se hayan tomado medidas adecuadas para salvaguardar los derechos y libertades y los intereses legítimos del interesado.

En el presente caso, **concurrirían la excepción contemplada en la letra b) del apartado 2, si bien supeditada a la existencia de las garantías específicas a las que hace referencia. Dentro de dichas garantías, el artículo 26 incluye la **comunicación al afectado, así como el mantenimiento de una interacción con la persona jugadora durante todo el tiempo en que esta sea considerada como incurso en comportamientos de riesgo, de acuerdo con una periodicidad razonable y ponderada por el propio operador. (...)****

Pues bien, siguiendo el criterio expuesto por la Agencia Española de Protección de Datos, el tratamiento de datos que resulta de la aplicación del modelo de detección establecido por la resolución encuentra su fundamento normativo en el citado art. 8.1 de la LRJ. Considera igualmente este centro directivo que, en línea con lo ya señalado en el apartado 2.2. relativo al “Análisis jurídico”, resulta también invocable el artículo 10.5.g) que establece el “deber de diligencia” en el seguimiento de la actividad de los participantes con el fin de evitar prácticas fraudulentas y de riesgo. Y todo ello en el marco configurado por el artículo 15.4 de la LRJ interpretado en el sentido de la normativa de protección de datos actualmente vigente (Reglamento General de Protección de Datos y Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales), y los artículos 4 y 24.1 del Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo.

En lo que respecta al tratamiento de datos de carácter automatizado que se derivaría de la aplicación de la resolución por los operadores, el mismo también estaría comprendido en el ámbito de la excepción del artículo 22.2.b) del RGPD.



A los efectos de que todas estas garantías queden debidamente recogidas en la resolución, esta contempla una cláusula cuarta en la que se reproduce la previsión prevista en el párrafo segundo del artículo 24 del Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo, de limitación de la finalidad de los tratamientos de datos de carácter personal derivados de los protocolos y mecanismos desarrollados por el operador. Y una cláusula tercera relativa a las “Obligaciones de información” en la que se describe el contenido informativo mínimo de la comunicación que reciba el participante categorizado como incurso en comportamiento de riesgo. Esta información debe permitir que esta persona comprenda de una manera asequible cuál es la disposición en virtud de la cual ha resultado tal clasificación, así como la lógica inherente misma esta.

b) Análisis de los datos utilizados desde la perspectiva del principio de minimización (art. 5.1.c) del RGPD).

- **Finalidad respecto de la que se realiza el juicio de minimización**

El artículo 5.1.c) del Reglamento (UE) 2016/679 exige que los datos personales sean adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados. Este principio incorpora una exigencia de proporcionalidad material: no basta con que un dato pueda resultar útil para el tratamiento, sino que debe existir una relación suficientemente directa entre su utilización y la finalidad perseguida, y no debe ser razonablemente posible alcanzar dicha finalidad con igual eficacia mediante datos menos numerosos, menos detallados o de menor potencial intrusivo.

El juicio de minimización debe realizarse, por tanto, respecto de una finalidad concreta y delimitada. En el presente caso, la finalidad del tratamiento es detectar, dentro de la concreta plataforma de cada operador, patrones objetivos de interacción del participante en la plataforma cuya relevancia estadística, de acuerdo con los criterios, parámetros y umbral establecidos en la resolución, los aleje de una participación ordinaria, esporádica o recreativa en términos de consumo, determinando la inclusión de persona participante en la categoría regulatoria de participante incurso en comportamiento de juego de riesgo, con el exclusivo objeto de aplicar, mantener y levantar las medidas de protección previstas en la sección segunda del capítulo III del Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo.

- **Responsable del tratamiento y origen de la información**

Los responsables del tratamiento son los operadores de juego, que aplicarán el mecanismo respecto de las personas registradas en sus respectivas plataformas. La Ley 13/2011, de 27 de mayo, les impone el deber de prestar atención a los grupos en riesgo y de asegurar la debida diligencia en el seguimiento de la actividad de los participantes, tomando en consideración, entre otros elementos, los patrones de consumo, el nivel de depósito y gasto y los medios de pago utilizados. El artículo 24 del Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo, concreta esta obligación mediante la utilización de criterios o indicadores objetivos relativos al volumen, frecuencia y variabilidad de las participaciones o depósitos.

Como primera medida de minimización, el mecanismo se aplica únicamente sobre información que se genera en la relación directa entre la persona participante y el operador y que obra en los sistemas de este como consecuencia del registro de su cuenta, de los movimientos económicos y de la actividad de juego desarrollada en la plataforma.

No se exige a los operadores que obtengan información de fuentes externas, que enriquezcan sus datos mediante la consulta de registros o bases de datos de terceros, ni que recaben nuevos datos de la persona participante a través de cuestionarios, entrevistas o formularios específicamente destinados al funcionamiento del mecanismo.



- **Delimitación subjetiva y temporal del tratamiento**

El mecanismo no se aplica con idéntica intensidad a la totalidad de las cuentas registradas. Quedan excluidas de la ejecución del tratamiento completo las personas participantes cuya actividad tenga carácter meramente esporádico o en las que se aprecie un comportamiento de riesgo directo, de acuerdo con los umbrales objetivos definidos en la resolución (jugadores esporádicos¹⁵ y jugadores con comportamiento de riesgo directo¹⁶). Esta exclusión evita someter al conjunto de participantes a la elaboración completa de variables cuando el volumen mínimo de actividad no permite apreciar un patrón suficientemente significativo.

Para las restantes cuentas de juego, el cálculo se limita, con carácter general, al período temporal establecido de seis meses. La utilización de ventanas temporales determinadas evita el tratamiento indefinido de todo el historial de la cuenta. Únicamente se emplea un período más amplio en el número de autoexclusiones, para el que se utilizan los últimos cuatro años naturales.

La periodicidad mensual de ejecución responde igualmente a un criterio de minimización temporal. Permite detectar cambios relevantes sin establecer una monitorización o recálculo continuo o en tiempo real.

- **Criterios aplicados para seleccionar los datos**

La selección se ha realizado mediante un examen sucesivo de los siguientes criterios:

1. Conexión con la finalidad: el dato debe describir de forma directa un aspecto de la actividad de juego relevante para identificar su intensidad, frecuencia, continuidad, variabilidad, evolución temporal o modalidad.
2. Necesidad analítica: el dato debe ser necesario para construir, por sí solo o en combinación con otros, una de las variables incorporadas al mecanismo.
3. Contribución diferenciada: su utilización debe aportar información que no pueda obtenerse con eficacia equivalente a partir de datos menos detallados o de otras variables ya existentes.
4. Calidad y homogeneidad: el dato debe encontrarse disponible de manera estructurada y suficientemente homogénea en los sistemas de los operadores, de modo que permita una aplicación uniforme.

¹⁵ Los jugadores que tienen la consideración de esporádicos no están sujetos a la aplicación del mecanismo. La condición de esporádico viene determinadas condiciones (vid. Anexo I, definiciones):

“Jugador esporádico: Aquel que, considerando todas sus cuentas de juego en el operador, cumple al menos una de las siguientes condiciones:

- *Ha realizado menos de dos depósitos.*
- *Ha tenido menos de dos días de actividad.*
- *Ha tenido simultáneamente menos de diez apuestas y, además, la suma del número de sesiones de otros juegos, sesiones presorteadas, torneos de póquer y registros de lotería debe ser menor de cinco.”*

¹⁶ Apartado 3.2, Anexo I: “Con carácter previo a la creación de las variables del modelo, se selecciona el conjunto de personas jugadoras catalogadas como de riesgo directo, sobre las cuales su resultado será automáticamente positivo sin necesidad de aplicar el mecanismo. Para conocer el resultado solo será necesario el cálculo de cuatro variables del modelo.

Un jugador/a será clasificado con un comportamiento de riesgo si sus variables -features- F01, F02, F04 y F10 satisfacen la relación siguiente. Se incluye la letra F en la denominación de la variable para mejorar la legibilidad de la fórmula.

$0.0078179 \cdot F01 - 0.0054741 \cdot F02 - 0.0007368 \cdot F04 + 0.5695069 \cdot F10 \geq 6.922979$ ”



5. Menor intrusión posible: entre varias alternativas funcionalmente equivalentes debe utilizarse la que implique un menor grado de detalle, una ventana temporal más reducida o una menor capacidad para revelar circunstancias ajenas a la actividad de juego desde una perspectiva de consumo.

6. Limitación de inferencias: deben excluirse los datos que, aun pudiendo aumentar hipotéticamente la capacidad predictiva, conduzcan a reconstruir aspectos sociales, familiares, laborales, económicos, psicológicos o sanitarios que no sean necesarios para la finalidad regulatoria (protección desde una perspectiva de consumo).

- **Datos necesarios para la aplicación del mecanismo**

Conforme a los criterios anteriores, el mecanismo aplicado por los operadores utiliza un conjunto cerrado de datos procedentes de la cuenta y de la actividad desarrollada en la plataforma:

1. Autoexclusiones acumuladas por la cuenta de juego en los últimos cuatro años¹⁷.
2. Depósitos económicos, junto con sus posibles anulaciones, con detalle del importe y el momento en el que ocurrieron.
3. Retiradas económicas, junto con sus posibles anulaciones, con detalle del importe y el momento en el que ocurrieron.
4. Fecha del primer movimiento económico de la cuenta de juego.
5. Número de medios de pago genéricos empleados en depósitos y retiradas¹⁸.
6. Participaciones realizadas desde la cuenta de juego, con los siguientes detalles:
 - 6.1. Importe económico.
 - 6.2. Momento de inicio y fin del evento/sesión y momento de apuesta.
 - 6.3. Segmento de juego.
 - 6.4. En caso de apuestas:
 - 6.4.1. País, competición y deporte del hecho apostado.
 - 6.4.2. Apuesta simple/múltiple/combinada.

¹⁷ La autoexclusión 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 (art. 3 Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo). La autoexclusión se solicita por el participante al operador y es eficaz única y exclusivamente en la plataforma de ese operador. A pesar de que el documento de marcadores de riesgo del CEN recomienda tomar las autoexclusiones desde el registro de la cuenta de juego, se ha optado por incluir un máximo de cuatro años para evitar la consulta de datos muy antiguos.

¹⁸ A estos efectos, la referencia a los «medios de pago genéricos empleados» designa exclusivamente la categoría o tipología del medio utilizado para efectuar depósitos o retiradas, conforme a la clasificación normalizada establecida en el Modelo de datos del sistema de monitorización de la información, como efectivo, prepago, transferencia bancaria, tarjeta de crédito o débito, monedero electrónico, cheque, pago instantáneo u otras categorías previstas en dicho modelo. No comprende, por tanto, el número de la tarjeta, la cuenta bancaria, el identificador del monedero electrónico, la identidad del proveedor del servicio de pago ni otros datos que permitan identificar el concreto instrumento utilizado. Se trata de información estructurada que los operadores generan y comunican a la Dirección General de Ordenación del Juego conforme al citado Modelo de datos.



6.4.3. Apuesta en directo/convencional.

6.4.4. Fecha de resolución de la apuesta.

6.5. En caso de sesiones de otros juegos:

6.5.1. Duración de la sesión.

6.5.2. Producto consumido.

6.5.3. Número de manos/tiradas/partidas jugadas.

7. Número total de participaciones realizadas con bonos promocionales.

Los datos económicos son necesarios para medir el volumen, la frecuencia y la variación de depósitos, retiradas, participaciones, premios y pérdidas, así como determinadas secuencias relevantes, como la realización de nuevos depósitos después de que el saldo alcance un determinado nivel.

Los datos temporales permiten medir la frecuencia, persistencia y concentración de la actividad, la duración de las sesiones, los intervalos entre movimientos, las rachas de juego y los cambios respecto del patrón anterior de la misma cuenta. Sin esa dimensión temporal, el mecanismo se limitaría a magnitudes acumuladas y no podría diferenciar entre actividades económicamente semejantes, pero desarrolladas con ritmos y niveles de continuidad sustancialmente distintos.

Los datos relativos al segmento, modalidad y características estructurales de los juegos son necesarios porque una misma magnitud económica o frecuencia de interacción no tiene idéntico significado en productos con ritmos, mecánicas y duración diferentes. Su utilización evita aplicar de forma indiferenciada patrones propios de una modalidad a personas que participan en otra y reduce el riesgo de resultados erróneos.

La información sobre los medios de pago se limita a su categoría genérica. Se utiliza para calcular el número y la diversidad de tipos empleados en depósitos y retiradas. No se incorporan al mecanismo el número de tarjeta, el IBAN, el identificador del monedero electrónico, la identidad del proveedor, el titular distinto del instrumento ni otros datos que permitan individualizar el concreto medio de pago (*vid.* nota al pie).

En consecuencia, el mecanismo no utiliza íntegramente los registros de origen. A partir de ellos genera variables agregadas, recuentos, proporciones, medianas, tendencias o medidas de variación referidas al período pertinente. Esta transformación permite conservar el significado analítico necesario, reduciendo el detalle de la información utilizada en la fase de aplicación del modelo.

● Necesidad del tratamiento conjunto y variables utilizadas

La finalidad no podría alcanzarse con eficacia equivalente mediante el tratamiento de una sola categoría de datos ni mediante reglas aisladas basadas exclusivamente en la edad, el gasto total, el número de depósitos o la duración de las sesiones.

Los comportamientos que se pretende identificar son patrones dinámicos y multivariantes. Una misma cantidad depositada puede presentar significados diferentes dependiendo de su frecuencia, de su evolución, de las retiradas efectuadas, de la duración y continuidad de las sesiones, de la modalidad de juego y del comportamiento anterior de la propia cuenta. Del mismo modo, una frecuencia elevada puede responder a la mecánica ordinaria de determinados productos y no resultar significativa si se examina separadamente.

La reducción del mecanismo a un número muy limitado de magnitudes estáticas disminuiría su capacidad para distinguir entre actividad intensiva ocasional, patrones persistentes y cambios relevantes en la dinámica de juego, incrementando el riesgo tanto de falsos positivos como de



falsos negativos. Los primeros someterían innecesariamente a una persona a medidas de protección y a una categorización individual; los segundos impedirían aplicar las medidas previstas a personas que presentan los patrones definidos por la resolución.

La necesidad del tratamiento se predica, no obstante, de la información mínima requerida para construir las variables, y no de cualquier dato disponible en los sistemas del operador. La relevancia estadística o la posible mejora marginal de la capacidad predictiva no justifican por sí solas la incorporación de información adicional cuando esta tenga un elevado potencial intrusivo o inferencial.

Es por ello por lo que el mecanismo articula un conjunto de 48 variables que, consideradas conjuntamente, permiten representar distintas dimensiones objetivas de la actividad desarrollada por la persona participante en la plataforma del operador. Estas dimensiones comprenden, entre otros aspectos, la intensidad económica y temporal de la actividad, su frecuencia, continuidad y variabilidad, la diversidad y características de los productos utilizados, la evolución del patrón de participación y determinadas secuencias de depósitos, retiradas, participaciones y premios.

La necesidad de realizar un tratamiento conjunto de las variables no exime, sin embargo, de justificar individualmente la inclusión de cada una de ellas. El carácter multivariante del mecanismo no permite considerar necesario cualquier dato que pueda resultar útil o que pueda producir una mejora marginal de su capacidad de clasificación. Tampoco permite sustituir el examen individualizado que exige el principio de minimización por una valoración general de la eficacia del modelo.

De conformidad con el artículo 5.1.c) del Reglamento (UE) 2016/679, la inclusión de cada variable debe someterse a un juicio específico que permita determinar que resulta adecuada, pertinente y limitada a lo necesario en relación con la finalidad del tratamiento. A estos efectos, la adecuación se refiere a la aptitud de la variable para medir una dimensión objetiva de la actividad de juego que guarde relación con la finalidad regulatoria de detección. La pertinencia exige que exista una conexión material entre la información tratada y dicha finalidad y que la variable aporte información diferenciada dentro del conjunto utilizado. Por último, la limitación a lo necesario requiere valorar si la variable se construye con el menor grado de detalle compatible con su función, si su período temporal se encuentra delimitado y si la misma información puede obtenerse mediante datos menos numerosos, menos granulares o de menor capacidad inferencial.

La tabla que figura a continuación incorpora, junto con la identificación y descripción de cada variable y los indicadores relativos a su contribución al funcionamiento del modelo, una valoración sintética de su adecuación, pertinencia y limitación. Este análisis individualizado permite identificar la función que desempeña cada variable, su conexión con la finalidad del mecanismo y las medidas adoptadas para restringir la información tratada a la estrictamente necesaria.

Esta valoración debe interpretarse conjuntamente con las características generales del tratamiento. Las variables se construyen, con carácter general, a partir de la actividad registrada durante un período máximo de 183 días y mediante datos generados en la relación directa entre el operador y la persona participante. No se exige la obtención de información procedente de fuentes externas ni la recopilación de nuevos datos mediante cuestionarios, entrevistas o formularios dirigidos específicamente a la aplicación del mecanismo.

Asimismo, el modelo no utiliza íntegramente los registros de origen con todo su nivel de detalle, sino que transforma la información necesaria en importes agregados, recuentos, proporciones, medianas, coeficientes de variación y otras medidas de síntesis. Esta transformación permite



conservar la información analíticamente necesaria para la aplicación del mecanismo y, al mismo tiempo, reducir el nivel de detalle de los datos utilizados en la fase de ejecución del modelo.

La principal excepción al período general de referencia corresponde al número de autoexclusiones solicitadas por la persona participante, cuyo tratamiento se limita a los cuatro años naturales anteriores al último día del período indicado. Esta delimitación impide la utilización de todo el historial de autoexclusiones que pudiera encontrarse disponible para el operador y reduce, por tanto, el alcance temporal y la capacidad inferencial del tratamiento.

En consecuencia, la inclusión actual de las variables se considera justificada atendiendo a la función específica que desempeñan dentro del modelo, a su tratamiento conjunto y a las medidas de delimitación material y temporal aplicadas. Esta conclusión no tiene carácter definitivo ni excluye la obligación de revisar su necesidad cuando la evolución del modelo, de los productos de juego o de los patrones de participación permita sustituir alguna de ellas por otra menos intrusiva, reducir su granularidad o período de referencia, o suprimirla sin una pérdida relevante de eficacia.

Sobre la base de los anteriores criterios, el análisis individualizado de las variables utilizadas por el mecanismo es el siguiente:

Feature	Denominación y descripción	Importancia	Dirección del efecto	Minimización
F00	Ganancia o pérdida de las cuentas de juego del jugador en el periodo indicado. Calculada como la suma de cantidades jugadas, cantidades devueltas, premios recibidos y bonos liberados no incluidos en premios.	2,78%	Reduce riesgo	Adecuada: mide una dimensión económica objetiva de la actividad. Pertinente: aporta información sobre volumen, resultado o intensidad económica. Limitada: se calcula de forma agregada dentro del periodo y sin datos patrimoniales externos.
F01	Días con actividad en el periodo indicado.	0,20%	Efecto no lineal	Adecuada: mide la frecuencia, continuidad o intensidad temporal de la actividad. Pertinente: permite diferenciar actividad ocasional, concentrada o persistente. Limitada: se expresa como recuento, proporción o mediana y no conserva el detalle completo de los registros.
F02	Ganancia o pérdida de las cuentas de juego del jugador en el periodo indicado relativa a los días de actividad. Calculada como la división de la variable F00 entre F01.	5,98%	Reduce riesgo	Adecuada: mide una dimensión económica objetiva de la actividad. Pertinente: aporta información sobre volumen, resultado o intensidad económica. Limitada: se calcula de forma agregada dentro del periodo y sin datos patrimoniales externos.
F03	Participación de las cuentas de juego del jugador en el periodo indicado. Calculada como la suma de las cantidades jugadas y cantidades devueltas.	4,99%	Reduce riesgo	Adecuada: mide una dimensión económica objetiva de la actividad. Pertinente: aporta información sobre volumen, resultado o intensidad económica. Limitada: se calcula de forma agregada



				dentro del periodo y sin datos patrimoniales externos.
F04	Participación de las cuentas de juego del jugador en el periodo indicado relativa a los días de actividad. Calculada como la división de la variable F03 entre F01.	26,13%	Reduce riesgo	Adecuada: mide una dimensión económica objetiva de la actividad. Pertinente: aporta información sobre volumen, resultado o intensidad económica. Limitada: se calcula de forma agregada dentro del periodo y sin datos patrimoniales externos.
F05	Diferencia en valor absoluto del retorno al jugador de las cuentas de juego (rtp) con respecto al valor 0,95 y en el periodo indicado. Calculada como el valor absoluto de la diferencia entre 0,95 y la suma de las cantidades recibidas como premios del juego divididas entre F03.	0,58%	Reduce riesgo	Adecuada: mide una dimensión económica objetiva de la actividad. Pertinente: aporta información sobre volumen, resultado o intensidad económica. Limitada: se calcula de forma agregada dentro del periodo y sin datos patrimoniales externos.
F06	Número de interacciones de las cuentas de juego del jugador en el periodo indicado dividido entre F01.	1,11%	Aumenta riesgo	Adecuada: mide la frecuencia, continuidad o intensidad temporal de la actividad. Pertinente: permite diferenciar actividad ocasional, concentrada o persistente. Limitada: se expresa como recuento, proporción o mediana y no conserva el detalle completo de los registros.
F07	Número de premios del juego obtenidos en el periodo indicado en los que el jugador recibe un importe superior a la cantidad jugada en el juego, dividido entre F01.	0,72%	Aumenta riesgo	Adecuada: mide la frecuencia, continuidad o intensidad temporal de la actividad. Pertinente: permite diferenciar actividad ocasional, concentrada o persistente. Limitada: se expresa como recuento, proporción o mediana y no conserva el detalle completo de los registros.
F08	Número de retiradas canceladas dividido entre F01.	2,58%	Aumenta riesgo	Adecuada: describe de forma objetiva depósitos, retiradas o secuencias de saldo. Pertinente: aporta información diferenciada sobre la gestión de fondos en la plataforma. Limitada: emplea magnitudes agregadas y excluye identificadores bancarios o del instrumento concreto.
F09	Número de retiradas realizadas dividido entre F01.	1,51%	Efecto no lineal	Adecuada: describe de forma objetiva depósitos, retiradas o secuencias de saldo. Pertinente: aporta información diferenciada sobre la gestión de fondos en la plataforma. Limitada: emplea magnitudes agregadas y excluye



				identificadores bancarios o del instrumento concreto.
F10	Número de depósitos realizados dividido entre F01. No se contabilizan aquellos depósitos que se cataloguen como retirada cancelada.	3,17%	Aumenta riesgo	Adecuada: describe de forma objetiva depósitos, retiradas o secuencias de saldo. Pertinente: aporta información diferenciada sobre la gestión de fondos en la plataforma. Limitada: emplea magnitudes agregadas y excluye identificadores bancarios o del instrumento concreto.
F11	Días naturales que transcurren desde el primer movimiento económico hasta el último, dentro del periodo indicado.	1,60%	Efecto no lineal	Adecuada: mide la frecuencia, continuidad o intensidad temporal de la actividad. Pertinente: permite diferenciar actividad ocasional, concentrada o persistente. Limitada: se expresa como recuento, proporción o mediana y no conserva el detalle completo de los registros.
F12	Porcentaje de días con actividad en el periodo indicado. Se calcula dividiendo F01 entre F11.	2,01%	Aumenta riesgo	Adecuada: mide la frecuencia, continuidad o intensidad temporal de la actividad. Pertinente: permite diferenciar actividad ocasional, concentrada o persistente. Limitada: se expresa como recuento, proporción o mediana y no conserva el detalle completo de los registros.
F13	Número de días transcurridos desde la fecha de activación económica de la cuenta y el último movimiento económico ocurrido en el periodo indicado.	1,22%	Efecto no lineal	Adecuada: mide la frecuencia, continuidad o intensidad temporal de la actividad. Pertinente: permite diferenciar actividad ocasional, concentrada o persistente. Limitada: se expresa como recuento, proporción o mediana y no conserva el detalle completo de los registros.
F14	Número de países diferentes en los que se han celebrado eventos deportivos o de juego sobre los que la cuenta de juego registra apuestas en el periodo indicado.	0,55%	Efecto no lineal	Adecuada: caracteriza la modalidad, diversidad o concentración del juego. Pertinente: contextualiza el patrón conforme a productos y mecánicas diferentes. Limitada: utiliza categorías o recuentos agregados y no datos personales ajenos a la actividad.
F15	Número de deportes diferentes pertenecientes a los eventos deportivos o de juego en los que la cuenta de juego registra apuestas en el periodo indicado.	0,31%	Aumenta riesgo	Adecuada: caracteriza la modalidad, diversidad o concentración del juego. Pertinente: contextualiza el patrón conforme a productos y mecánicas diferentes. Limitada: utiliza categorías o recuentos agregados y no



				datos personales ajenos a la actividad.
F16	Número de competiciones diferentes en los que la cuenta de juego registra apuestas en el periodo indicado.	0,78%	Aumenta riesgo	Adecuada: caracteriza la modalidad, diversidad o concentración del juego. Pertinente: contextualiza el patrón conforme a productos y mecánicas diferentes. Limitada: utiliza categorías o recuentos agregados y no datos personales ajenos a la actividad.
F17	Porcentaje de apuestas en competiciones que tienen lugar en el país España o competiciones internacionales. Calculada como el número de hechos apostados en competiciones españolas o internacionales y dividida entre el número total de hechos apostados.	1,29%	Efecto no lineal	Adecuada: caracteriza la modalidad, diversidad o concentración del juego. Pertinente: contextualiza el patrón conforme a productos y mecánicas diferentes. Limitada: utiliza categorías o recuentos agregados y no datos personales ajenos a la actividad.
F18	Número de interacciones, es decir, apuestas, torneos de póquer o sesiones de otros juegos o presorteadas, con unidad de cuenta diferente de EUROS durante el periodo indicado y dividido entre F01. Observación: Es la única variable del modelo que involucra registros no realizados en euros.	1,73%	Aumenta riesgo	Adecuada: caracteriza la modalidad, diversidad o concentración del juego. Pertinente: contextualiza el patrón conforme a productos y mecánicas diferentes. Limitada: utiliza categorías o recuentos agregados y no datos personales ajenos a la actividad.
F19	Número diferente de tipos de medios de pago que son empleados en depósitos o retiradas en las cuentas de juego del jugador en el periodo de referencia.	1,07%	Aumenta riesgo	Adecuada: describe de forma objetiva depósitos, retiradas o secuencias de saldo. Pertinente: aporta información diferenciada sobre la gestión de fondos en la plataforma. Limitada: emplea magnitudes agregadas y excluye identificadores bancarios o del instrumento concreto.
F20	Número de autoexclusiones que solicita el jugador en los últimos cuatro años naturales, terminando en el último día del periodo indicado.	0,88%	Aumenta riesgo	Adecuada: recoge una actuación objetiva de autocontrol vinculada al juego seguro. Pertinente: guarda conexión directa con las herramientas regulatorias de protección. Limitada: se limita a las autoexclusiones en el operador durante cuatro años.
F21	Número de veces que en el periodo indicado el saldo de las cuentas de juego de jugador queda por debajo de dos euros y dividido entre F01. Se contabiliza las veces que, teniendo un saldo superior a dos euros, tras una interacción se sitúa por debajo de dicha cantidad. No contabiliza si efectúa una interacción que disminuye el saldo si este era previamente inferior a dos euros.	6,58%	Aumenta riesgo	Adecuada: describe de forma objetiva depósitos, retiradas o secuencias de saldo. Pertinente: aporta información diferenciada sobre la gestión de fondos en la plataforma. Limitada: emplea magnitudes agregadas y excluye identificadores bancarios o del instrumento concreto.



F22	Número de veces que, tras dejar el saldo por debajo de dos euros, el jugador realiza un depósito y dividido entre F01.	1,87%	Aumenta riesgo	Adecuada: describe de forma objetiva depósitos, retiradas o secuencias de saldo. Pertinente: aporta información diferenciada sobre la gestión de fondos en la plataforma. Limitada: emplea magnitudes agregadas y excluye identificadores bancarios o del instrumento concreto.
F23	Mediana del tiempo, medido en segundos, que transcurre entre que el jugador deja el saldo por debajo de dos euros en la cuenta de juego y realiza un depósito.	2,98%	Reduce riesgo	Adecuada: describe de forma objetiva depósitos, retiradas o secuencias de saldo. Pertinente: aporta información diferenciada sobre la gestión de fondos en la plataforma. Limitada: emplea magnitudes agregadas y excluye identificadores bancarios o del instrumento concreto.
F24	Número de sesiones, de otros juegos y presorteadas, registradas por las cuentas de juego del jugador y divididas entre F01.	0,60%	Aumenta riesgo	Adecuada: mide la frecuencia, continuidad o intensidad temporal de la actividad. Pertinente: permite diferenciar actividad ocasional, concentrada o persistente. Limitada: se expresa como recuento, proporción o mediana y no conserva el detalle completo de los registros.
F25	Mediana del número de partidas, manos o tiradas jugadas durante sesiones de otros juegos o presorteadas.	1,45%	Efecto no lineal	Adecuada: mide la frecuencia, continuidad o intensidad temporal de la actividad. Pertinente: permite diferenciar actividad ocasional, concentrada o persistente. Limitada: se expresa como recuento, proporción o mediana y no conserva el detalle completo de los registros.
F26	Número de tipos de juegos diferentes en los que las cuentas de juego del jugador tienen interacciones en el periodo de referencia.	0,04%	Aumenta riesgo	Adecuada: caracteriza la modalidad, diversidad o concentración del juego. Pertinente: contextualiza el patrón conforme a productos y mecánicas diferentes. Limitada: utiliza categorías o recuentos agregados y no datos personales ajenos a la actividad.
F27	Segmento APU. Toma el valor uno si al menos un 70% de las cantidades jugadas por el jugador en todas sus cuentas en el periodo indicado son en el segmento de Apuestas. En caso contrario, toma el valor cero.	0,03%	No aplica	Adecuada: caracteriza la modalidad, diversidad o concentración del juego. Pertinente: contextualiza el patrón conforme a productos y mecánicas diferentes. Limitada: utiliza categorías o recuentos agregados y no datos personales ajenos a la actividad.



F28	Porcentaje de cantidades jugadas en el segmento de juego mayoritario con respecto al total de cantidades jugadas por el jugador en todas sus cuentas de juego y en el periodo indicado.	0,76%	Aumenta riesgo	Adecuada: caracteriza la modalidad, diversidad o concentración del juego. Pertinente: contextualiza el patrón conforme a productos y mecánicas diferentes. Limitada: utiliza categorías o recuentos agregados y no datos personales ajenos a la actividad.
F29	Número de productos distintos, bajo las sesiones de otros juegos o presorteadas, a los que juega el jugador dividido entre F01.	1,25%	Efecto no lineal	Adecuada: caracteriza la modalidad, diversidad o concentración del juego. Pertinente: contextualiza el patrón conforme a productos y mecánicas diferentes. Limitada: utiliza categorías o recuentos agregados y no datos personales ajenos a la actividad.
F30	Número de horas con, al menos, una interacción y un 2,083% (equivalente a 1/48 en fracción) del número total de interacciones en el periodo indicado y en euros. El porcentaje se calcula dividiendo el número de interacciones que tienen lugar en una hora específica, por ejemplo, de las 8:00:00h a las 8:59:59h considerando todos los días del periodo indicado, y dividida entre el número total de interacciones realizadas en el periodo indicado.	1,60%	Aumenta riesgo	Adecuada: mide la frecuencia, continuidad o intensidad temporal de la actividad. Pertinente: permite diferenciar actividad ocasional, concentrada o persistente. Limitada: se expresa como recuento, proporción o mediana y no conserva el detalle completo de los registros.
F31	Porcentaje del número de interacciones en el periodo indicado en la franja horaria de las 08:00:00h a las 15:59:59h sobre el total del número de participaciones en el periodo indicado. Se calcula de manera análoga a F30 considerando la franja horaria mencionada.	2,27%	Aumenta riesgo	Adecuada: describe la distribución temporal o la evolución del patrón de juego. Pertinente: permite identificar cambios, concentración horaria o continuidad. Limitada: resume la información mediante franjas, medianas, proporciones o medidas de variación.
F32	Porcentaje del número de interacciones en el periodo indicado en la franja horaria de las 16:00:00h a las 23:59:59h sobre el total del número de participaciones en el periodo indicado. Se calcula de manera análoga a F30 considerando la franja horaria mencionada.	3,12%	Reduce riesgo	Adecuada: describe la distribución temporal o la evolución del patrón de juego. Pertinente: permite identificar cambios, concentración horaria o continuidad. Limitada: resume la información mediante franjas, medianas, proporciones o medidas de variación.
F33	Porcentaje de las cantidades jugadas en el periodo indicado en la franja horaria de las 08:00:00h a las 15:59:59h sobre el total de cantidades participadas en el periodo indicado. Se calcula de manera análoga a F30, pero tomando los porcentajes sobre las cantidades jugadas y la franja horaria mencionada.	2,06%	Aumenta riesgo	Adecuada: describe la distribución temporal o la evolución del patrón de juego. Pertinente: permite identificar cambios, concentración horaria o continuidad. Limitada: resume la información mediante franjas, medianas, proporciones o medidas de variación.



F34	Porcentaje de las cantidades jugadas en el periodo indicado en la franja horaria de las 16:00:00h a las 23:59:59h sobre el total de cantidades participadas en el periodo indicado. Se calcula de manera análoga a F30, pero tomando los porcentajes sobre las cantidades jugadas y la franja horaria mencionada.	2,22%	Reduce riesgo	Adecuada: describe la distribución temporal o la evolución del patrón de juego. Pertinente: permite identificar cambios, concentración horaria o continuidad. Limitada: resume la información mediante franjas, medianas, proporciones o medidas de variación.
F35	Mediana de las diferencias de tiempo, medidas en segundos, que transcurren entre que se realiza una apuesta y se resuelve dicha apuesta en el periodo indicado.	1,10%	Reduce riesgo	Adecuada: describe la distribución temporal o la evolución del patrón de juego. Pertinente: permite identificar cambios, concentración horaria o continuidad. Limitada: resume la información mediante franjas, medianas, proporciones o medidas de variación.
F36	Mediana de las diferencias de tiempo, medidas en segundos, que transcurren entre que se inicia una sesión de otros juegos y se termina en el periodo indicado.	0,89%	Efecto no lineal	Adecuada: describe la distribución temporal o la evolución del patrón de juego. Pertinente: permite identificar cambios, concentración horaria o continuidad. Limitada: resume la información mediante franjas, medianas, proporciones o medidas de variación.
F37	Porcentaje de apuestas en directo. Calculada como el número de apuestas efectuadas en directo dividido entre el número total de apuestas realizadas en el periodo de referencia.	1,84%	Aumenta riesgo	Adecuada: caracteriza elementos estructurales de las apuestas. Pertinente: distingue modalidades con ritmos y niveles de inmediatez diferentes. Limitada: se limita a una proporción o coeficiente agregado y solo se calcula cuando existen apuestas.
F38	Porcentaje de apuestas simples. Calculada como el número de apuestas simples dividido entre el número total de apuestas realizadas en el periodo de referencia.	0,65%	Efecto no lineal	Adecuada: caracteriza elementos estructurales de las apuestas. Pertinente: distingue modalidades con ritmos y niveles de inmediatez diferentes. Limitada: se limita a una proporción o coeficiente agregado y solo se calcula cuando existen apuestas.
F39	Mediana de los tiempos, medidos en segundos, transcurridos desde que una apuesta se resuelve sin la obtención de un premio en euros y se registra una nueva apuesta en las cuentas de juego del jugador en el periodo de actividad.	1,16%	Reduce riesgo	Adecuada: describe la distribución temporal o la evolución del patrón de juego. Pertinente: permite identificar cambios, concentración horaria o continuidad. Limitada: resume la información mediante franjas, medianas, proporciones o medidas de variación.
F40	Valor absoluto de la pendiente de cantidades jugadas con respecto a la fecha mediana. Calculada como el valor absoluto de la diferencia entre la suma de cantidades	0,94%	Aumenta riesgo	Adecuada: describe la distribución temporal o la evolución del patrón de juego. Pertinente: permite identificar cambios,



	jugadas en los dos subperiodos definidos por la fecha mediana y dividida entre el número de interacciones de las cuentas de juego del jugador en todo el periodo indicado.			concentración horaria o continuidad. Limitada: resume la información mediante franjas, medianas, proporciones o medidas de variación.
F41	Porcentaje de días con interacción que ocurren después de la fecha mediana, en relación con el total de días de actividad F01. Se calcula contabilizando los días distintos con participación en cada mitad, y dividiendo la cantidad correspondiente a la segunda mitad entre la suma de ambas.	0,93%	Efecto no lineal	Adecuada: describe la distribución temporal o la evolución del patrón de juego. Pertinente: permite identificar cambios, concentración horaria o continuidad. Limitada: resume la información mediante franjas, medianas, proporciones o medidas de variación.
F42	Valor absoluto de la diferencia entre las varianzas de las cantidades jugadas antes y después de la fecha mediana.	0,63%	Aumenta riesgo	Adecuada: describe la distribución temporal o la evolución del patrón de juego. Pertinente: permite identificar cambios, concentración horaria o continuidad. Limitada: resume la información mediante franjas, medianas, proporciones o medidas de variación.
F43	Diferencia entre los coeficientes de variación de las cantidades jugadas antes y después de la fecha mediana.	0,44%	Efecto no lineal	Adecuada: describe la distribución temporal o la evolución del patrón de juego. Pertinente: permite identificar cambios, concentración horaria o continuidad. Limitada: resume la información mediante franjas, medianas, proporciones o medidas de variación.
F44	Número de días de la racha de juego más larga.	0,29%	Aumenta riesgo	Adecuada: mide la frecuencia, continuidad o intensidad temporal de la actividad. Pertinente: permite diferenciar actividad ocasional, concentrada o persistente. Limitada: se expresa como recuento, proporción o mediana y no conserva el detalle completo de los registros.
F45	Número de días de la racha de juego más larga relativa a los días de actividad. Calculada como la división de F44 entre F01.	1,27%	Aumenta riesgo	Adecuada: mide la frecuencia, continuidad o intensidad temporal de la actividad. Pertinente: permite diferenciar actividad ocasional, concentrada o persistente. Limitada: se expresa como recuento, proporción o mediana y no conserva el detalle completo de los registros.
F46	Coefficiente de variación de las cantidades depositadas.	1,48%	Aumenta riesgo	Adecuada: describe de forma objetiva depósitos, retiradas o secuencias de saldo. Pertinente: aporta información diferenciada sobre la gestión de fondos en la plataforma. Limitada: emplea magnitudes



				agregadas y excluye identificadores bancarios o del instrumento concreto.
F47	Coeficiente de variación de las cuotas a las que se realizan apuestas.	0,38%	Efecto no lineal	Adecuada: caracteriza elementos estructurales de las apuestas. Pertinente: distingue modalidades con ritmos y niveles de inmediatez diferentes. Limitada: se limita a una proporción o coeficiente agregado y solo se calcula cuando existen apuestas.

El análisis precedente pone de manifiesto que las variables utilizadas describen dimensiones objetivas de la actividad desarrollada en la plataforma del operador y se construyen, con carácter general, mediante operaciones de agregación o síntesis que reducen el nivel de detalle de los registros de origen. Su inclusión no se fundamenta únicamente en su posible utilidad estadística, sino también en su conexión material con la finalidad regulatoria, en la información diferenciada que aportan dentro del conjunto y en la delimitación de los datos necesarios para su construcción.

El juicio de minimización no se agota, sin embargo, en la justificación de la información efectivamente utilizada. También exige comprobar que el mecanismo no incorpora otros datos que, aun pudiendo resultar disponibles para el operador o incrementar hipotéticamente su capacidad explicativa, no sean necesarios para la finalidad perseguida o presenten un potencial intrusivo o inferencial superior al requerido.

A estos efectos, durante el diseño del mecanismo se han identificado y excluido datos relativos a circunstancias personales, económicas, sociales y geográficas, cuya utilización desplazaría el tratamiento desde el análisis objetivo de la actividad de juego hacia formas de perfilado de mayor intensidad. También se han excluido determinados datos disponibles en la propia plataforma cuando su contribución no se considera necesaria o cuando pueden sustituirse por magnitudes agregadas de menor capacidad inferencial.

Esta exclusión deliberada constituye un elemento esencial del juicio de minimización, pues acredita que el mecanismo no utiliza toda la información potencialmente disponible o susceptible de mejorar su funcionamiento, sino únicamente aquella que presenta una conexión suficientemente directa con la finalidad regulatoria y cuyo tratamiento resulta necesario para alcanzarla de manera homogénea y suficientemente eficaz.

- **Datos deliberadamente excluidos**

El proceso de diseño del mecanismo ha identificado información que puede encontrarse a disposición de los operadores, pero que, a pesar del refuerzo del potencial explicativo que hipotéticamente pudieran tener desde perspectivas ajenas a las propias de la protección del consumidor, tal y como explicita la literatura científica citada en el apartado relativo a la selección y fundamentación técnica y científica de las variables, no resulta necesaria para la finalidad del mecanismo.

Estos datos pueden tener dos orígenes. Algunos están disponibles en la propia plataforma del operador, y otros son accesibles para los operadores a través de fuentes abiertas o a través de la relación jurídica que lo une con el participante (datos obtenidos con una finalidad meramente comercial o bien para el cumplimiento para otras obligaciones regulatorias) y que no guardan una relación directa con la actividad de juego.



En relación con la primera categoría – información disponible en la plataforma del operador – se han excluido los siguientes:

1. Número total de cuentas de juego activas.
2. Código postal.
3. Nacionalidad.
4. Sexo
5. Residencia.
6. Límites de depósito y sus sucesivas modificaciones¹⁹.
7. Test de juego responsable y de prevención de conductas adictivas del juego²⁰.
8. Inclusiones en registro de autoprohibidos²¹.
9. Estados de la cuenta de juego (salvo autoexclusiones)²².
10. Fecha de verificación documental de la cuenta de juego.
11. Número de IPs diferentes desde la que se registran movimientos.
12. Dispositivo desde el que se registran movimientos (Teléfono, Ordenador...).
13. Número de tarjetas diferentes desde la que se registran movimientos.
14. Cuantía de los bonos asignados en cada divisa y cuantía en euros de los bonos liberados.
15. Identificador de la mesa de póquer en la que juega.

¹⁹ Los operadores de juego deben establecer límites económicos para los depósitos que puedan recibir de los usuarios. Estos límites son diarios, semanales o mensuales y no pueden tener importes superiores a los establecidos en el anexo II del Real Decreto 1614/2011, de 14 de marzo (*vid.* art. 36 del real decreto).

²⁰ El test de juego responsable y de prevención de conductas adictivas del juego, aprobado por la Resolución de 16 de noviembre de 2011 de la Dirección General de Ordenación del Juego, debe cumplimentarse cuando el participante solicita la supresión de los límites de depósito o, por primera vez, su incremento. Sus preguntas no se limitan al gasto o a la frecuencia de juego, sino que abarcan aspectos como la dificultad para controlar o interrumpir el juego, la inquietud o irritabilidad asociada a su interrupción, su utilización como forma de evasión, la percepción de la existencia de un problema, sus repercusiones laborales o académicas, la vulnerabilidad económica y la posible utilización de medios ilícitos para financiar la actividad de juego. Por ello, las respuestas poseen un potencial inferencial que excede de las circunstancias de consumo o gasto excesivo y puede alcanzar aspectos particularmente sensibles de la esfera personal. Dado que esos datos no resultan necesarios para el funcionamiento del mecanismo, que se basa en información objetiva sobre la actividad de juego y los depósitos, se ha descartado su utilización en aplicación de los principios de minimización de datos y limitación de la finalidad.

²¹ La autoprohibición es la facultad de una persona de solicitar que le sea prohibida la participación en las actividades de juego, mediante su inscripción en el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego. A diferencia de la autoexclusión, cuya eficacia queda restringida a la plataforma del operador en el que se solicita, la autoprohibición goza de eficacia general.

²² A estos efectos, el «estado de la cuenta de juego» es un atributo formal que refleja la situación operativa en la que se encuentra la cuenta en cada momento, conforme a las categorías predeterminadas en el Modelo de datos del sistema de monitorización de la información, tales como activa, pendiente de verificación documental, suspendida, cancelada, cancelada por defunción, afectada por una prohibición subjetiva, autoexcluida u otras situaciones previstas en dicho modelo. Algunas de estas categorías pueden ir acompañadas de un motivo de suspensión o cancelación igualmente normalizado. Se trata de información estructurada que los operadores generan y comunican a la Dirección General de Ordenación del Juego conforme al citado Modelo de datos.



Y en relación con la segunda categoría – información disponible para el operador por razón de su relación jurídica con el participante o acceso a fuentes abiertas – se ha excluido deliberadamente la utilización de los siguientes datos:

1. Contactos con el operador iniciados por el jugador (por ejemplo, a través de los teléfonos de atención al cliente²³) y que pudieran revelar aspectos de su vida personal que pudieran subsumirse en alguna de las categorías de datos del artículo 9 RGPD)
 - 1.1. Hábitos de salud: alcohol, tabaco, otras drogas...
 - 1.2. Enfermedades.
 - 1.3. Motivaciones para jugar.
 - 1.4. Cuestionarios autorreportados de DSM5 o PGSI.
2. Situación laboral (estudiante/trabajador/parado/jubilado).
3. Ingresos mensuales.
4. Nivel de estudios.
5. Satisfacción con el juego.
6. Estado civil.

El potencial explicativo de estos datos va mucho más allá de la finalidad del tratamiento.

Así, por ejemplo, los estados de la cuenta son categorías estructuradas que reflejan su situación operativa, como activa, pendiente de verificación documental, suspendida, cancelada, cancelada por defunción, afectada por una prohibición subjetiva o autoexcluida. Algunas categorías pueden incluir un motivo normalizado de suspensión o cancelación. Aunque esta información pueda estar disponible para el operador y pueda resultar útil para otras obligaciones regulatorias, su combinación con datos económicos y de actividad podría permitir formular inferencias sobre las circunstancias personales que motivaron una suspensión o cancelación. Por ello, se excluye con carácter general, salvo la autoexclusión expresamente delimitada como variable del mecanismo.

Por igual motivo, se excluyen los límites de depósito y de sesión y sus modificaciones. Aunque podrían aportar información sobre las decisiones de autocontrol de la persona, su tratamiento permitiría comparar de forma sistemática sus intenciones declaradas con su conducta posterior.

En la misma línea, se excluyen igualmente los cuestionarios de autoevaluación y las comunicaciones con el operador. Esta información puede contener explicaciones de la persona sobre su salud, situación económica o familiar, estado emocional, consumo de sustancias u otras circunstancias especialmente sensibles. Su incorporación trasladaría el mecanismo desde el análisis objetivo de la actividad registrada desde la perspectiva de la actividad de juego y de la protección de la persona participante como consumidora de un servicio hacia la interpretación de información personal autorreportada y aumentaría significativamente el riesgo de tratar, directa o indirectamente, categorías especiales de datos.

Igualmente, se ha descartado la utilización de datos de capacidad económica, ingresos, profesión, solvencia o identificativos (código postal, nacionalidad, residencia o direcciones IP). La intensidad de la actividad se examina mediante magnitudes producidas en la propia plataforma y no mediante una valoración de si la persona puede económicamente asumir el

²³ Los operadores están obligados a habilitar un servicio telefónico de atención a su clientela a través del cual se prestará información y asistencia en materia de juego seguro (*vid.* art. 10 Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo)



gasto efectuado. Con ello se evita transformar un mecanismo de juego seguro en una herramienta de perfilado socioeconómico.

- **Comprobación de que no existe una alternativa menos intrusiva igualmente eficaz**

Durante el diseño se han considerado alternativas basadas en:

- un número reducido de reglas estáticas;
- magnitudes económicas agregadas;
- criterios cualitativos aportados por el operador;
- información autorreportada por la persona participante;
- y datos relativos a su capacidad económica o situación personal.

Las reglas estáticas y las magnitudes exclusivamente acumuladas presentan menor capacidad para captar la evolución y las interacciones entre distintos aspectos de la actividad. Su utilización incrementaría los errores de clasificación y reduciría la homogeneidad entre operadores.

La incorporación de criterios cualitativos, información autorreportada o datos socioeconómicos podría aportar contexto adicional, pero aumentaría de forma sustancial la intrusión y reintroduciría valoraciones discrecionales. También dificultaría la aplicación uniforme del mecanismo y podría aproximar el tratamiento a la elaboración de perfiles psicológicos, sociales, económicos o sanitarios.

La alternativa seleccionada utiliza únicamente datos objetivos generados por la actividad desarrollada en la plataforma y aplica reglas y parámetros comunes. Dentro de las alternativas examinadas, se considera la opción que permite alcanzar la finalidad protectora con menor dependencia de información externa, subjetiva o especialmente reveladora de la vida privada.

- **Revisión periódica del juicio de necesidad**

La resolución incorpora la obligación de que la DGOJ evalúe periódicamente la contribución efectiva de las variables, los resultados obtenidos, los errores de clasificación, las incidencias detectadas y la información procedente de revisiones y reclamaciones.

La evaluación deberá comprobar, al menos:

- si cada variable sigue aportando una contribución relevante;
- si existen variables redundantes;
- si puede reducirse su granularidad o período de referencia;
- si alguna puede sustituirse por otra menos intrusiva;
- si determinadas combinaciones generan inferencias no necesarias;
- y si los cambios en productos o modalidades de juego exigen modificar o suprimir variables.

Cuando una variable deje de aportar una contribución efectiva, sea redundante o pueda sustituirse sin una pérdida relevante de eficacia, deberá promoverse su modificación o supresión. La incorporación futura de nuevas variables requerirá un juicio documentado de adecuación, pertinencia y necesidad, así como la actualización de la evaluación de impacto cuando el cambio pueda afectar al nivel de riesgo del tratamiento.

- **Conclusión**

El mecanismo cumple el principio de minimización porque:



1. se vincula a una finalidad regulatoria concreta, limitada y protectora;
2. se aplica exclusivamente a la información generada en la relación directa entre operador y participante;
3. excluye a las personas con actividad meramente esporádica o con comportamiento de riesgo directo del tratamiento completo;
4. utiliza períodos temporales determinados y una periodicidad mensual;
5. limita los datos a los necesarios para describir la intensidad, frecuencia, continuidad, variabilidad, evolución y modalidad de la actividad;
6. emplea categorías genéricas y variables agregadas cuando no es necesario el dato individualizado;
7. excluye datos externos, clínicos, autorreportados, socioeconómicos, geográficos y de comunicaciones personales;
8. prescinde deliberadamente de información disponible que presenta un potencial inferencial superior al necesario;
9. y somete la necesidad de las variables a una evaluación periódica y documentada.

Por tanto, el tratamiento no comprende toda la información potencialmente útil o disponible para el operador, sino únicamente la que se considera necesaria para alcanzar, de forma homogénea y suficientemente eficaz, la finalidad definida por la resolución.

4.7 IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO.

En este apartado se realiza una descripción desde la perspectiva de la distribución por sexo de la participación en el sector del juego y a continuación una valoración del impacto del proyecto por razón de género.

a. Análisis del perfil del jugador.

De acuerdo con los datos que se desprenden del Análisis del perfil del jugador online correspondiente a 2024²⁴, el número de jugadores activos por sexo se distribuye en 1.655.923 hombres (83,15%) y 335.627 mujeres (16,85%) Si comparamos estos datos con respecto a la información de 2016 - 235.158 mujeres (18,4%) y 1.041.555 hombres (81,6%), vemos que, en términos porcentuales, se observa una disminución del número de mujeres jugadoras en los últimos años (pasando del 18,4% del total de personas jugadoras en 2016 al 16,85% en 2024), con un gasto neto medio de 740 euros para los hombres y de 538 euros para las mujeres (353 euros para hombres en 2016 y 133 euros para mujeres).

Siendo estas las cifras globales de jugadores y jugadoras activos en el juego online, conviene analizar esta información desde la perspectiva de los distintos segmentos de juego regulado. Así, esta distribución en 2024 es la siguiente:

- ✓ Apuestas 1.416.081 usuarios activos (90,30 % del total) y 52.115 usuarias activas (con una cuota del 9,70 % del total de personas jugadoras, siendo el porcentaje de 2016 del 16,43% del total de personas jugadoras activas).

²⁴ <https://www.ordenacionjuego.es/datos-estudios/datos-juego/datos-anuales-jugador-online-ambito-estatal>



- ✓ Bingo: 29.179 usuarios activos (31,80 % del total) y 62.581 usuarias activas, esto es, un total del 68,20 % de personas usuarias de esta modalidad de juego online. (en 2016 el porcentaje de mujeres jugadores fue del 37,49 %).
- ✓ Juegos de casino: 949.868 hombres (84,52 % del total) y 173.970 mujeres jugadoras, es decir, un 15,48 % del total de personas jugadoras activas. En 2016, el porcentaje de mujeres jugadoras en juegos de casino fue del 17,75%).
- ✓ Póquer: 394.898 usuarios activos (96,6 %) y 13.426 usuarias activas, con un porcentaje del 2,3% del total de personas jugadoras en este segmento del juego (con un porcentaje del 15,31 % en 2016).

Es decir, de conformidad con los datos recogidos en el apartado anterior, puede colegirse que **las mujeres participan sustancialmente menos en actividades de juego** que los hombres, salvo en determinados segmentos de actividad, en donde la participación resulta más equilibrada entre sexos (como es el caso del bingo).

b) “Estudio de Prevalencia de Juego 2022-2023”²⁵

El mencionado estudio, al que ya se ha hecho referencia en el apartado anterior, concluye que el número de personas usuarias con síntomas derivados de la actividad de juego de género masculino triplica al femenino, siendo el porcentaje de hombres 2,87% y de mujeres 1,09 %.

c) Estudios científicos.

La literatura científica²⁶ arroja evidencias sólidas respecto a las diferencias entre sexos en la actividad de juego.

²⁵ [Estudio de prevalencia del juego | Dirección General de Ordenación del Juego](#)

²⁶ Entre la literatura científica relevante que abordado la cuestión de la edad en el ámbito del juego cabe citar:

- Chóliz, M., Marcos, M., & Lázaro-Mateo, J. (2021). The Risk of Online Gambling: a Study of Gambling Disorder Prevalence Rates in Spain. *International Journal of Mental Health and Addiction*, 19(2), 404–417. <https://doi.org/10.1007/S11469-019-00067-4>
- Alonso, G Macía L, Estévez, A. (2025) Juego de apuestas y publicidad. Salud, impacto social y prevención. Capítulo II. Publicidad y juego de apuestas: el papel del género en la publicidad. Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Estévez, A., Macía, L., Ontalvilla, A., & Aurrekoetxea, M. (2023). Exploring psychosocial characteristics of women with gambling disorder through a qualitative study. *Frontiers in Psychology*, 14, 1294149. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2023.1294149>
- Fonseca, F., Robles-Martínez, M., Tirado-Muñoz, J., Alías-Ferri, M., Mestre-Pintó, J. I., Coratu, A. M., & Torrens, M. (2021). A Gender Perspective of Addictive Disorders. *Current Addiction Reports*, 8(1), 89–99. <https://doi.org/10.1007/S40429-021-00357-9>
- Gartner, C., Bickl, A., Härtl, S., Loy, J. K., & Häffner, L. (2022). Differences in problem and pathological gambling: A narrative review considering sex and gender. *Journal of Behavioral Addictions*, 11(2), 267–289. <https://doi.org/10.1556/2006.2022.00019>
- Hing, N., Russell, A., Tolchard, B., & Nower, L. (2016). Risk Factors for Gambling Problems: An Analysis by Gender. *Journal of Gambling Studies*, 32(2), 511–534. <https://doi.org/10.1007/S10899-015-9548-8>
- Holdsworth, L., Hing, N., & Breen, H. (2012). Exploring women’s problem gambling: A review of the literature. *International Gambling Studies*, 12(2), 199–213. <https://doi.org/10.1007/14459795.2012.656317>
- Jiménez-Murcia, S., Granero, R., Giménez, M., del Pino-Gutiérrez, A., Mestre-Bach, G., Mena-Moreno, T., Moragas, L., Baño, M., Sánchez-González, J., de Gracia, M., Baenas-Soto, I., Contaldo, S. F., Valenciano-Mendoza, E., Mora-Maltas, B., LópezGonzález, H., Menchón, J. M., & Fernández-Aranda, F. (2020).



En concreto los distintos estudios consultados permiten afirmar, entre otras, lo siguiente:

- hay una serie de factores individuales, socioculturales y comerciales que influyen en la forma en que las mujeres se involucran, interpretan los riesgos y beneficios y experimentan los daños asociados al juego (McCarthy, Thomas, Marko, et al., 2022) las

-
- Contribution of sex on the underlying mechanism of the gambling disorder severity. *Scientific Reports*, 10(1), 1–13. <https://doi.org/10.1038/s41598-020-73806-6>
- Keller, E. F. (1991). Reflexiones sobre género & ciencia. Edicions Alfons el Magnànim. Institució Valenciana d'Estudis i Investigació.
 - Macía, L., Estévez, A., & Jáuregui, P. (2023). Gambling: Exploring the Role of Gambling Motives, Attachment and Addictive Behaviours Among Adolescents and Young Women. *Journal of Gambling Studies*, 39(1), 183–201. <https://doi.org/10.1007/s10899-022-10124-8>
 - Macía, L., Jauregui, P., Herrero, M., Iruarizaga, I., Micó, V., Lamas, J., & Estévez, A. (2023). Sex-comparative study of gambling disorder regarding alexithymia and symptoms of depression, anxiety and hostility. *Comprehensive Psychiatry*, 122, 152364. <https://doi.org/10.1016/J.COMPPSYCH.2023.152364>
 - Macía, L., Jauregui, P., Herrero, M., Iruarizaga, I., & Estévez, A. (2024). Gambling profile model based on sex differences in comorbidity, alexithymia and stressful life events in youths. *Adicciones*.
 - McCarthy, S., Thomas, S. L., Bellringer, M. E., & Cassidy, R. (2019). Women and gambling-related harm: a narrative literature review and implications for research, policy, and practice. *Harm Reduction Journal*, 16(1). <https://doi.org/10.1186/s12954-019-0284-8>
 - McCarthy, S., Thomas, S., Marko, S., Pitt, H., Randle, M., & Cowlshaw, S. (2022). Women's perceptions of strategies to address the normalisation of gambling and gambling-related harm. *Australian and New Zealand Journal of Public Health*, 46(6), 821–828. <https://doi.org/10.1111/1753-6405.13264>
 - McCarthy, S., Thomas, S., Pitt, H., Marko, S., Randle, M., Cowlshaw, S., Kairouz, S., & Daube, M. (2022). Young women's engagement with gambling: A critical qualitative inquiry of risk conceptualisations and motivations to gamble. *Health Promotion Journal of Australia*, 34, 129–137. <https://doi.org/10.1002/hpja.651>
 - McCormack, A., Shorter, G. W., Griffiths, M. D., McCormack, A., Shorter, G. W., & Griffiths, M. D. (2014). An Empirical Study of Gender Differences in Online Gambling. *Journal of Gambling Studies*, 30, 71–88. <https://doi.org/10.1007/s10899-012-9341-x>
 - Merkouris, S. S., Thomas, A. C., Shandley, K. A., Rodda, S. N., Oldenhof, E., & Dowling, N. A. (2016). An Update on Gender Differences in the Characteristics Associated with Problem Gambling: a Systematic Review. *Current Addiction Reports*, 3(3), 254–267. <https://doi.org/10.1007/S40429-016-0106-Y>
 - Miller, L., Mide, M., Arvidson, E., & Gordh, A. S. (2023). Clinical differences between men and women in a Swedish treatment-seeking population with gambling disorder. *Frontiers in Psychiatry*, 13, 1054236. <https://doi.org/10.3389/fpsy.2022.1054236>
 - Palmer Du Preez, K., Paavonen, A.-M., & Bellringer, M. E. (2021). Theoretically informed gender analysis for gambling harm reduction: a New Zealand study. *Harm Reduction Journal*, 18(111), 1–13. <https://doi.org/10.1186/s12954-021-00558-5>
 - Ronzitti, S., Lutri, V., Smith, N., Clerici, M., & Bowden-Jones, H. (2016). Gender Differences in Treatment-Seeking British Pathological Gamblers. *Journal of Behavioral Addictions*, 5(2), 231. <https://doi.org/10.1556/2006.5.2016.032>
 - Secades-Villa, R., Krotter, A., & Aonso-Diego, G. (2023). Prevalence and correlates of gambling disorder in Spain: findings from a national survey. *International Gambling Studies*. <https://doi.org/10.1080/14459795.2023.2276747>
 - Sinclair, E. S.-L., & Clark, L. (2024). Gender gaps in publications and citations in gambling studies: Comparisons against addiction science. *Psychology of Addictive Behaviors*. Advance online publication. <https://doi.org/10.1037/ADB0000985>
 - Wardle, H., & Laidler, F. (2023). Shielded from View? Gender Bias in Gambling Research, Prevention and Treatment. En F. Prever, G. Blicher, & L. Brandt (Eds.), *Behavioural addiction in women - An international female perspective on treatment and research*. Routledge.



mujeres participan en mayor medida en juegos no estratégicos (p. ej., bingo, rasca y gana, tragaperras) (Hing *et al.*, 2016; Miller *et al.*, 2023),

- las mujeres comienzan a jugar con más edad que los hombres y, por ende, son más mayores cuando acuden a tratamiento (Jiménez-Murcia *et al.*, 2020; Miller *et al.*, 2023).
- los estudios indican que la edad media de las mujeres que manifiestan un trastorno de juego se sitúa entre los 45 y 50 años (Estévez *et al.*, 2023; Macía *et al.*, 2024) Sin embargo, a pesar de que las mujeres se inicien en el juego a una edad más tardía, la progresión hacia el desarrollo de un trastorno de juego parece ser mucho más rápida en su caso (Macía, Estévez, *et al.*, 2023)

d) Conclusión.

De conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, se ha analizado la posible incidencia del proyecto desde la perspectiva de género.

Los datos disponibles ponen de manifiesto diferencias relevantes entre mujeres y hombres en la participación en actividades de juego en línea. Estas diferencias afectan tanto al número total de personas participantes como a su distribución por segmentos de juego y a determinadas características generales de su actividad. Asimismo, los estudios de prevalencia y la literatura científica reflejan diferencias en la frecuencia, modalidades de participación, evolución y manifestaciones de los problemas relacionados con el juego.

Estas circunstancias constituyen un elemento contextual relevante para evaluar el funcionamiento del mecanismo, pero no determinan la aplicación de criterios diferenciados en la categorización. El mecanismo se basa exclusivamente en variables objetivas relativas a la actividad desarrollada en la plataforma del operador y aplica a todas las personas participantes las mismas reglas, parámetros y umbral, con independencia de su sexo. La categorización produce, asimismo, los mismos efectos jurídicos y determina la aplicación del mismo conjunto mínimo de medidas de protección.

Desde esta perspectiva, el proyecto no contiene disposiciones que establezcan diferencias de trato entre mujeres y hombres ni introduce requisitos, consecuencias o medidas de protección diferentes por razón de sexo. Tampoco se aprecia que su contenido produzca, por sí mismo, una desventaja específica para uno u otro grupo. Por ello, el impacto directo del proyecto por razón de género se considera nulo.

4.8 IMPACTO EN MATERIA DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, NO DISCRIMINACIÓN Y ACCESIBILIDAD UNIVERSAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

El proyecto no tiene impacto significativo en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

4.9 IMPACTO EN LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 22 quinquies a la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Código Enjuiciamiento Civil, este real decreto no tendrá un impacto apreciable ni en la infancia ni en la adolescencia.



Ahora bien, atendiendo a su vocación tuitiva y el elevado número de personas jóvenes mayores de edad que participan en actividades de juego regulado online, sí que tendrá un impacto positivo en lo que respecta a los y las participantes con edades comprendidas entre los 18 y los 25 años²⁷.

4.10 IMPACTO EN LA FAMILIA.

De conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, esta resolución se estima que tendrá un impacto positivo en la familia.

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

4.11 IMPACTO POR RAZÓN DE CAMBIO CLIMÁTICO.

El impacto por razón de cambio climático es nulo.

5.- Evaluación ex post.

La resolución contiene un dispositivo relativo a la realización de evaluaciones del funcionamiento operativo del mecanismo.

²⁷ En el año 2024 la cohorte de población de 18-25 años de edad representó el 34,5% del total de las personas jugadoras online, constituyendo el mayor colectivo de jugadores.



ANEXO

APORTACIONES EN EL TRÁMITE TRIS

(REF: 2025/0747/ES)

(12/12/2025 – 18/03/2026)

JDIGITAL

JDIGITAL formula sus alegaciones en el marco del procedimiento TRIS relativo al proyecto de Resolución de la DGOJ por la que se aprueba el mecanismo de detección de comportamientos de riesgo, reiterando y ampliando observaciones ya formuladas en el trámite nacional de información pública. Su posición general es crítica con la configuración del mecanismo como **modelo único, obligatorio y centralizado**, por considerar que introduce cargas técnicas, jurídicas y económicas desproporcionadas para los operadores con licencia estatal.

a) Cuestionamiento del modelo único y obligatorio

JDIGITAL sostiene que el Real Decreto 176/2023 ya impuso a los operadores la obligación de disponer de mecanismos propios de detección de comportamientos de riesgo, basados en criterios objetivos. A su juicio, el proyecto sustituye de facto esos sistemas internos — recientemente desarrollados e implementados— por un modelo uniforme definido por la DGOJ, sin justificar suficientemente por qué resulta necesario desplazar los mecanismos ya existentes.

Además, destaca una aparente tensión normativa entre la disposición final tercera del Real Decreto 176/2023, que emplea una formulación imperativa sobre el desarrollo del mecanismo, y el artículo 24.3, que configuraría esa facultad en términos potestativos. Para JDIGITAL, esta circunstancia exige una justificación reforzada desde los principios de necesidad, eficacia y proporcionalidad.

b) Deficiencias procedimentales y falta de participación efectiva

Una de las críticas centrales se dirige al procedimiento seguido. JDIGITAL afirma que la memoria incorporada en la fase TRIS contiene una justificación técnica mucho más extensa que la facilitada durante el trámite nacional de información pública. Según la asociación, esta información era esencial para valorar la necesidad, eficacia y proporcionalidad de la medida, por lo que los interesados no habrían podido formular alegaciones plenamente informadas en la fase interna.

Por ello, solicita que se valore la **retroacción del procedimiento** a una nueva fase de consulta pública basada en la documentación técnica completa actualmente disponible.

c) Impacto en la competencia y en el mercado interior

JDIGITAL considera que el modelo proyectado puede generar efectos restrictivos sobre la competencia y el funcionamiento del mercado interior. En particular, entiende que la imposición de un sistema único, rígido y sin posibilidad de adaptación reduce la flexibilidad técnica de los operadores y dificulta que operadores establecidos en otros Estados miembros puedan reutilizar o adaptar sistemas equivalentes ya implantados.

Asimismo, advierte de un impacto competitivo asimétrico: la complejidad técnica del modelo, la extracción y tratamiento mensual de 62 variables por cuenta activa, la adaptación tecnológica y las obligaciones de auditoría favorecerían a operadores con mayor capacidad financiera y tecnológica, perjudicando a operadores más pequeños o nuevos entrantes.

d) Falta de proporcionalidad y existencia de alternativas menos restrictivas



JDIGITAL sostiene que el mecanismo adopta un enfoque de “talla única”, aplicando criterios uniformes y umbrales rígidos a todos los operadores, productos y perfiles de usuario. A su juicio, ello puede producir falsos positivos y falsos negativos, especialmente al no distinguir adecuadamente entre modalidades de juego, perfiles de alto gasto pero bajo riesgo, o jugadores profesionales.

También argumenta que la memoria no acredita suficientemente que el modelo descentralizado vigente sea insuficiente, ni que la heterogeneidad entre operadores haya generado perjuicios reales o infradetección sistemática. JDIGITAL considera que podrían haberse explorado opciones menos restrictivas, como estándares mínimos comunes, auditorías técnicas, validaciones externas o supervisión reforzada.

e) Complejidad técnica excesiva

JDIGITAL subraya que el mecanismo se basa en un modelo predictivo entrenado por la DGOJ, con 62 variables y aplicación periódica a la totalidad de cuentas activas. Considera que esta carga resulta especialmente gravosa, que el plazo de cuatro meses previsto para su implementación es insuficiente y que el coste estimado por la DGOJ —170.000 euros por operador— podría estar infravalorado.

Además, afirma que España se situaría en el extremo más exigente del entorno europeo, sin que se acredite de forma concluyente que esa mayor complejidad produzca una mejora proporcional en la protección de las personas usuarias.

f) Garantías para los usuarios y responsabilidad de los operadores

JDIGITAL advierte de que la categorización como persona usuaria con comportamiento de riesgo puede activar restricciones relevantes durante un mínimo de seis meses. Critica que no se definan con suficiente claridad los procedimientos, plazos y mecanismos de apoyo para que los usuarios puedan impugnar dicha clasificación.

También señala un posible desajuste de responsabilidades: los operadores serían quienes gestionen reclamaciones y soporten impactos reputacionales o litigiosos derivados de un modelo cuyos parámetros, umbrales y lógica decisional han sido definidos por la DGOJ y que los operadores no pueden modificar.

g) Riesgos en materia de protección de datos

JDIGITAL considera que el mecanismo implica elaboración de perfiles a gran escala y decisiones automatizadas con efectos potencialmente significativos, lo que activa las garantías de los artículos 22 y 35 del RGPD. Señala falta de claridad sobre la información que debe facilitarse a los usuarios, la intervención humana, la impugnación de decisiones, la minimización de datos, los plazos de conservación y la base jurídica para tratar posibles indicadores de adicción o vulnerabilidad.

En conclusión, JDIGITAL solicita a la Comisión Europea que examine especialmente la proporcionalidad de la medida, la suficiencia del análisis de alternativas y su impacto acumulado sobre la competencia y el mercado interior, valorando una revisión del enfoque adoptado o la retroacción del procedimiento a una consulta pública plenamente informada.



AEJAD

AEJAD presenta sus contribuciones desde la perspectiva de las personas usuarias de apuestas deportivas, poniendo el foco en la protección efectiva del consumidor, la comprensibilidad del mecanismo, los riesgos de falsos positivos y falsos negativos, la necesidad de transparencia y la garantía de derechos frente a clasificaciones automatizadas. La asociación afirma haber desarrollado además un simulador del mecanismo para facilitar su auditoría pública.

a) Clarificación del concepto de “comportamiento de riesgo”

AEJAD considera necesario distinguir entre riesgo de adicción o trastorno del juego y daño patrimonial. Señala que el mecanismo no mide adecuadamente la capacidad económica del usuario ni permite identificar de forma directa el perjuicio patrimonial, por lo que debería centrarse expresamente en la detección del riesgo de adicción o trastorno del juego.

También sostiene que, si un informe clínico cualificado descarta la existencia de patología, no deberían aplicarse medidas no obligatorias que limiten el derecho del usuario a consumir un producto de juego.

b) Falta de comprensibilidad para el consumidor

AEJAD afirma que la Resolución y el mecanismo no son comprensibles para un consumidor medio, debido a la utilización de variables complejas, umbrales técnicos, pruebas estadísticas y modelos avanzados. A su juicio, ello genera una fuerte asimetría entre operador y usuario y dificulta que este pueda conocer, verificar o impugnar su clasificación.

Por ello, solicita explicaciones claras y funcionales, acceso a los datos de origen y variables empleadas, resultados inteligibles de cada evaluación y un canal efectivo de revisión humana.

c) Diferenciación entre autoexclusión y autoprohibición

AEJAD pide que la Resolución defina de manera operativa la autoexclusión y la autoprohibición, diferenciando sus efectos jurídicos y prácticos. Recuerda que la autoprohibición, al estar vinculada al RGIAJ, tiene alcance general frente a todos los operadores, mientras que la autoexclusión opera en el ámbito del operador correspondiente.

También solicita que la norma deje claro que la autoprohibición prevalece sobre cualquier clasificación derivada del mecanismo.

d) Protección de datos, perfilado y derechos del usuario

AEJAD considera que el mecanismo implica tratamiento de datos personales y perfilado conductual, por lo que deben aclararse la base jurídica, las finalidades del tratamiento y las obligaciones de información de operadores y DGOJ. Solicita que el usuario pueda acceder mensualmente a las variables utilizadas, a su evaluación y a la proximidad a umbrales, con posibilidad de corregir datos incorrectos e impugnar la clasificación.

También reclama reglas claras sobre supresión, limitación del tratamiento, conservación de datos y trazabilidad de los cálculos utilizados para adoptar medidas con efectos jurídicos o equivalentes.

e) Tratamiento específico de juegos con influencia de la destreza

Una de las aportaciones más relevantes de AEJAD es la necesidad de diferenciar entre juegos puramente de azar y juegos con componente de destreza, especialmente apuestas deportivas y póquer. La asociación considera que aplicar el mismo conjunto de variables y umbrales a todos



los segmentos puede confundir intensidad con riesgo y generar falsos positivos en jugadores hábiles o con resultados positivos sostenidos.

AEJAD propone modelos diferenciados por tipo de juego o segmento, variables específicas, umbrales calibrados y revisión periódica —al menos anual— para adaptar el mecanismo a nuevos patrones de juego, inflación, nuevos productos y resultados de evaluaciones clínicas independientes.

f) Transparencia, auditabilidad y publicación de información metodológica

AEJAD solicita una transparencia reforzada del modelo, incluyendo la publicación del dataset anonimizado de entrenamiento y validación, los criterios de etiquetado de personas usuarias como “de riesgo”, las reglas de preprocesado, selección y filtrado, la documentación metodológica completa y las pruebas de robustez, sesgos y tasas de error.

La asociación sostiene que la auditoría independiente prevista no debe limitarse a una validación de “caja negra”, sino revisar de extremo a extremo la selección de variables, el etiquetado, la depuración de datos, el umbral y el rendimiento real del modelo.

g) Necesidad de una visión multioperador

AEJAD critica que el mecanismo se ejecute por cada operador sobre sus propios datos, porque ello puede provocar infradetección cuando el comportamiento de riesgo se reparte entre varios operadores y sobredetección cuando un usuario concentra actividad temporalmente en uno solo.

Propone que la DGOJ asuma una visión multioperador, similar a la empleada en el Sistema de Límites Conjuntos de Depósito, de modo que el análisis pueda realizarse sobre la actividad agregada del usuario y con criterios homogéneos.

h) Garantías frente a medidas posteriores a la detección

AEJAD advierte del riesgo de que la clasificación automática se utilice para aplicar medidas desproporcionadas o incluso para resolver contratos, especialmente respecto de usuarios no rentables para el operador. Recuerda que algunas sentencias judiciales han rechazado cierres o limitaciones basados en sospechas no probadas de ludopatía, cláusulas ambiguas o falta de procedimiento contradictorio.

Por ello, solicita garantías mínimas: revisión humana motivada, derecho de audiencia, acceso a datos, posibilidad de aportar informes clínicos o periciales, intervención de terceros independientes en medidas extremas y graduación de las respuestas, reservando la suspensión o resolución contractual a casos justificados y documentados.

i) Formación e información al consumidor

AEJAD propone reforzar la prevención mediante educación del consumidor, con contenidos claros sobre RTP, varianza, gestión de banca, comportamiento de riesgo, tamaños de apuesta responsables, casos anonimizados y herramientas de autoevaluación. Considera insuficiente la información pública actualmente disponible y propone un portal pedagógico más avanzado, visual e interactivo.

j) Riesgos de implementación heterogénea

AEJAD advierte de que las variables del mecanismo son complejas y pueden ser interpretadas o implementadas de forma distinta por cada operador. Para evitar resultados divergentes ante comportamientos equivalentes, solicita certificación técnica previa dirigida por la DGOJ, casos de prueba comunes, auditorías comparativas periódicas y conservación de registros históricos que permitan trazabilidad y revisión.



k) Consideración de la capacidad económica

AEJAD señala que el modelo utiliza importes absolutos —depósitos, pérdidas, volúmenes— sin contextualizarlos con la capacidad económica de la persona usuaria. A su juicio, ello puede generar falsos positivos en usuarios con elevada capacidad económica y falsos negativos en usuarios con menor capacidad.

Propone incorporar indicadores relativos, con consentimiento informado, tomar en consideración el historial individual y permitir que el usuario aporte información económica antes de aplicar medidas no obligatorias como suspensiones o resoluciones contractuales.

l) Verificación empírica del modelo y críticas metodológicas

AEJAD afirma haber reproducido el modelo XGBoost y la fórmula de riesgo directo mediante una herramienta Excel/VBA, comprobando resultados y detectando incoherencias. Entre ellas menciona saltos bruscos por microcambios, no-monotonicidades, variables sin efecto práctico, divergencias entre la fórmula de riesgo directo y el XGBoost, e insensibilidad ante determinados patrones de riesgo.

También expone dos casos ilustrativos: uno de posible falso negativo, con pérdidas netas de 69.060 euros en 183 días sin activación de alerta, y otro de posible falso positivo, en el que un apostador con destreza y resultado positivo sostenido pasa a clasificación de riesgo por cambios puntuales.

Finalmente, AEJAD concluye que el modelo presenta riesgos de sobreajuste, falta de robustez, falsos positivos y falsos negativos, por lo que no debería desplegarse de forma generalizada sin rediseño, segmentación por tipo de juego, recalibración, validación externa y auditoría pública independiente.