

Memoria Anual 2016



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y FUNCIÓN PÚBLICA

SECRETARÍA DE ESTADO
DE HACIENDA

DIRECCIÓN GENERAL
DE ORDENACIÓN DEL JUEGO

- Grupo de Trabajo Regulatorio
- Grupo de Trabajo relativo a registros, estudios e informes
- Grupo de Trabajo relativo a cuestiones de carácter técnico

El Consejo de Políticas del Juego a lo largo del año 2016 ha venido continuando con los trabajos desarrollados en el año 2015. A este respecto, el 12 de junio de 2016 tuvo lugar una reunión conjunta de los Grupos de Trabajo regulatorio, técnico y de registros en la que, en primer lugar, se retomaron los trabajos en materia de cooperación entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas en relación con la interconexión de los distintos registros de interdicciones de acceso al juego, de conformidad con lo acordado en el pleno del Consejo de Políticas del Juego en su reunión de 7 de mayo de 2015 y en la reunión conjunta de los Grupo de Trabajo regulatorio, técnico y de registros de 5 de noviembre de 2015.

En este sentido, en la reunión se presentaron los principales datos de los cuestionarios en materia de registros que en mayo de 2015 se habían remitido a las comunidades autónomas para su cumplimentación, al objeto de realizar un análisis detallado desde el punto de vista normativo y de gestión de los distintos registros autonómicos, procediendo a la publicación en el portal de la DGOJ (<http://www.ordenacionjuego.es/es/ccaa-rgiaj-ficha>) de los datos más relevantes en cuanto a la distinta configuración de los mismos desde el punto de vista de la afectación a los posibles usuarios de los mismos. Asimismo, se procedió a presentar y analizar una propuesta de aproximación normativa y técnica de interconexión de registros de prohibidos, y de un procedimiento transitorio a aplicar previo a la implementación de aquéllos.

También se abordó en la reunión la cooperación en relación con los terminales físicos accesorios de juego online de ámbito estatal, analizando conjuntamente el estado de la cuestión en esta materia y explorando posibles vías de colaboración entre las diferentes administraciones. Por otra parte, se deliberó acerca del estado de la implementación de los acuerdos de aproximación regulatoria incluidos en la declaración institucional del Consejo de Políticas del Juego de 17 de diciembre de 2014 en el contexto del Programa de Racionalización Normativa y Unidad de Mercado en el sector del juego.

Ámbito internacional

Unión Europea

Desde el prisma internacional, la DGOJ ha desplegado una prolija actividad en el seno de la Unión Europea:

➤ **Comisión Europea: Grupo de Expertos en materia de juego online**

Se ha participado en las cuatro reuniones de este Grupo de Expertos celebradas a lo largo de 2016 en Bruselas (19 de febrero, 25 de mayo, 29 de septiembre y 16 de diciembre) en las que se han tratado asuntos de diversa índole, como el estudio del establecimiento de mecanismos de lucha contra el amaño de partidos (*match-fixing*), en particular, la posibilidad de que la Comisión Europea elabore una Recomendación al respecto, o la identificación de las mejores prácticas en relación con los requerimientos técnicos exigidos por cada uno de los Estados miembros a la hora de conceder sus títulos habilitantes a los operadores de juego.

Asimismo, se ha estado trabajando en la elaboración de un posible mandato al CEN/CENELEC en relación con un posible estándar europeo sobre los sistemas de reporte de los operadores de juego.

Por otra parte, en el contexto del Acuerdo de Cooperación Administrativa entre las autoridades regulatorias de juego en línea de los distintos Estados miembros al objeto de intercambiar información sobre distintos aspectos relacionados con su actividad regulatoria y administrativa, se ha mejorado la estructura de la plataforma CIRCABC, que es el medio a través del cual las autoridades regulatorias podrán tener acceso a la información actualizada de los regímenes jurídicos y datos de mercado de cada uno de los países del Espacio Económico Europeo.

➤ **Consejo de Europa**

La DGOJ participa en los trabajos desarrollados en el marco del Acuerdo parcial ampliado sobre deportes, *Enlarged Partial Agreement on Sport (EPAS)*, cuyo objetivo primordial es preservar la integridad del deporte y evitar el amaño de apuestas deportivas.

En este contexto, el Convenio del Consejo de Europa sobre Manipulación de las Competiciones Deportivas fue firmado por el Estado español el 7 de julio de 2015, y todavía está pendiente de ratificación.

La DGOJ forma parte del Grupo de Trabajo creado a instancia de la Secretaría del Convenio para fomentar la implantación de las plataformas nacionales contra la manipulación de competiciones deportivas en los diferentes Estados. Estas plataformas tienen por finalidad, entre otras, el recibir, centralizar y analizar información sobre apuestas irregulares y sospechosas realizadas en relación con competiciones deportivas que tengan lugar en el territorio de la Parte y, cuando proceda, emitirá las correspondientes alertas; y cooperar con todas las organizaciones y autoridades pertinentes, a escala nacional e internacional, incluidas las plataformas nacionales de otros Estados.

Al margen de las líneas de actuación mencionadas anteriormente, la DGOJ es el punto de conexión desde una perspectiva regulatoria entre el órgano regulador del juego español y las autoridades regulatorias de otros países, tanto de ámbito comunitario, como no comunitario, con las que mantiene un flujo de información constante de sus actividades regulatorias en materia de juego.

En concreto en el año 2016 ha participado en las reuniones celebradas en Viena del 16 al 18 de marzo con distintos reguladores del juego (Francia, Reino Unido, Portugal, Italia, Alemania y Austria) con la finalidad de incrementar la cooperación y el intercambio de experiencias; y en la reunión celebrada en París el día 29 de noviembre con los reguladores del juego de Francia, Italia y Portugal para tratar cuestiones de interés común como liquidez internacional y estándares de juego. Por otra parte, se han mantenido encuentros bilaterales con distintos reguladores europeos: KSA – *Kansspelautoriteit*- (regulador holandés) y *Lotteri Inspektionen* (regulador sueco)-

Asimismo la DGOJ ha participado activamente en distintos foros internacionales a lo largo del año 2016 destacando el *5th Annual European Online Gaming Regulatory Bootcamp*, organizado por C5, el día 1 de febrero en Londres; el *ICE Totally Gaming* el día 2 de febrero en Londres; la reunión anual del GREF los días 1 y 2 de junio; el *I-Gaming Forum* celebrado los días 13 y 14 de abril en Estocolmo; o el Congreso Juegos Miami del 31 de mayo al 2 de junio.

➤ Otras actividades institucionales

La DGOJ ha participado en la III Cumbre Iberoamericana del Juego, celebrada en Ciudad de México, y en distintos eventos en el ánimo de reconocer la labor de otras instituciones y estrechar los vínculos profesionales con éstas.

Entre otros actos, aquí se encuentran el X Congreso de Acencas, el XVII Congreso Nacional de FEJAR, el XX Congreso Nacional de COFAR, el II Femara Open Forum, el I Foro Nacional de bingo, o distintos eventos organizados por otras administraciones u organismos públicos como el Workshop sobre Juego Responsable organizado por el regulador de juego francés (Arjel) o la presencia en las Jornadas Nacionales de Competencia organizadas por la Autoridad Vasca de la Competencia y el IV Congreso sobre Derecho de la Competencia y Regulación. Cuestiones actuales de la Ley de Garantía de Unidad de Mercado desarrolladas en la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia. Por otra parte, la Dirección General de Ordenación del Juego ha participado como miembro del jurado del III Certamen Internacional de Juego Responsable convocado bianualmente por la ONCE.

1.7. Publicidad del Juego: Acuerdo de corregulación. Código de Conducta sobre Comunicaciones Comerciales de las Actividades de Juego

La Dirección General de Ordenación del Juego participa en la Comisión Mixta de Seguimiento del Código de Conducta sobre comunicaciones comerciales de las actividades de juego, cuya presidencia además ostenta.

La referida comisión es la encargada, entre otras cuestiones, de evaluar periódicamente la aplicación del Código en relación con los objetivos planteados, realizar las propuestas de mejora y revisión del Código que considere oportunas así como conocer periódicamente los informes que le presente Autocontrol acerca del cumplimiento del Código.

A lo largo del año 2016, la Comisión Mixta se ha reunido de forma presencial en cuatro ocasiones, el 21 de enero, el 27 de abril, el 14 de julio y el 2 de noviembre. En cada una de las reuniones Autocontrol ha presentado un informe trimestral de la actividad realizada en el control, aplicación y cumplimiento de las normas legales y deontológicas que rigen la publicidad del juego.

Conviene destacar que en la sesión de la Comisión Mixta del día 21 de enero de 2016 se aprueba la propuesta de la DGOJ de criterio interpretativo del Código de Conducta sobre comunicaciones comerciales de las actividades de juego en relación con el alcance del apartado 3 de la norma ética 8.

La norma ética 8 del Código de Conducta establece los principios de autorregulación de las comunicaciones comerciales en los servicios de comunicación audiovisual. Además de respetar las disposiciones aplicables sobre comunicaciones comerciales y de autopromoción contenidas en la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, y, en particular, las previsiones del artículo 7 sobre los derechos del menor, se presta especial atención al horario de emisión de las comunicaciones comerciales y autopromociones de la actividad de juego y se tienen en cuenta aquellos programas o bloques de programación destinados específica o primordialmente al público infantil junto a los que se emite o se inserte la misma.

Ninguno de los apartados (1 a 5) de la referida norma ética, que contienen las especificidades aplicables a tales comunicaciones comerciales en materia de comunicación audiovisual y en particular las reglas horarias y de emisión dentro o junto a programas dirigidos a niños, distinguiendo distintos tipos de intensidades según los diferentes juegos, recoge expresamente las loterías presorteadas. La falta de inclusión expresa de las loterías presorteadas en ninguno de estos apartados de la norma ética 8, única modalidad o tipo de juego en tal situación, no responde, teniendo en cuenta la finalidad tuitiva del Código de Conducta y la aplicabilidad del resto de previsiones contenidas en el mismo a las loterías presorteadas, a la voluntad de dejar de incluir este juego en ninguno de los supuestos específicos en materia de comunicación audiovisual que para los distintos juegos establecen dichos apartados.

En consideración a lo anteriormente señalado y dado que el marco jurídico actual, legal o reglamentario, no establece precisión o distinción alguna en relación con el régimen a aplicar a ambos tipos de lotería, en particular en materia de comunicaciones comerciales, la Dirección General de Ordenación del Juego propuso que las loterías presorteadas deben considerarse incluidas en el apartado 3 de la norma ética 8 del Código de Conducta sobre comunicaciones comerciales de las actividades de juego, en el que dicho apartado consigna expresamente la regla aplicable a las loterías de efecto diferido, el cual, se transcribe a continuación:

“8 Principios de autorregulación de las comunicaciones comerciales en los servicios de comunicación audiovisual.

(...)

3. Las comunicaciones comerciales y autopromociones de concursos incluidos en un programa cuya calificación por edades no sea “no recomendado para menores de dieciocho años”, de loterías con efecto diferido, de juegos complementarios y de rifas no tendrán restricciones horarias siempre y cuando no sean emitidas junto o insertadas en programas dirigidos específica o primordialmente al público infantil.

1.8. Juego responsable

El juego responsable se corresponde con la elección racional y sensata de las opciones de juego según la situación y características personales del jugador, impidiendo que esta actividad se convierta en un problema personal, familiar o socioeconómico. La concreción efectiva del concepto de juego responsable recae en la acción y participación conjunta de organismos reguladores, operadores de juego y consumidores, con el objetivo de consolidar una acción eficiente, común y coordinada en esta materia.

Desde una perspectiva de la protección de la salud pública y de los consumidores la normativa estatal vigente en materia de juego de azar persigue diversos objetivos fundamentales, entre los que destacan: la protección de los menores de edad y de personas o grupos vulnerables, la prevención de las conductas adictivas y la mitigación de los posibles efectos perjudiciales que pueda producir el juego de azar, así como la salvaguarda de los derechos de los consumidores en esta actividad. Además, la consecución de esos objetivos mediante la puesta en marcha de políticas de juego responsable, definidas en el artículo 8 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, supone la aplicación de acciones y medidas preventivas, de sensibilización, intervención y de control, entre las que se destacan las siguientes:

Estrategia de juego responsable y Consejo Asesor de Juego Responsable

La Dirección General de Ordenación del Juego, en coordinación con el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, a través de la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas, lanzó en noviembre de 2012 una iniciativa

dirigida a establecer una estrategia común de juego responsable con la participación de la industria del juego, de las asociaciones de ayuda a los afectados por la adicción al juego, los centros de tratamiento y expertos en la ludopatía, los responsables autonómicos y la Administración del Estado.

El Consejo Asesor de Juego Responsable se creó a principios de 2013 y está formado por representantes de la industria del juego, de las asociaciones de afectados por la adicción al juego y por expertos en la problemática del juego. Su principal función es asesorar a la DGOJ en el diseño y aplicación de una estrategia que aborde el fenómeno del juego desde perspectivas muy distintas, estableciendo líneas de acción y mecanismos de prevención eficaces, y durante 2016 se ha celebrado una reunión (http://www.ordenacionjuego.es/es/consejo_asesor)

JugarBIEN.es 

La página web <http://www.jugarbien.es> comenzó formalmente su actividad en el año 2015 como compromiso de esta Dirección General con el juego responsable. Su objetivo es convertirse en un punto de encuentro en esta materia entre los distintos usuarios del mercado de juego: Administraciones Públicas, consumidores y empresas, siendo la DGOJ el gestor de los contenidos. JugarBIEN.es fue galardonada con el premio *Egaming* 2015 a la mejor iniciativa de juego responsable.

Dentro de su contenido se encuentra un apartado dedicado al juego seguro, y que ofrece información detallada sobre los fundamentos de la actividad de juego en Internet vinculada a parámetros de seguridad: juego justo, íntegro, fiable y transparente.



También se han incorporado durante el ejercicio dos vídeos relacionados con el juego responsable con el objetivo de contribuir a la difusión de la información: *el juego y la autoexclusión* y *el juego y los menores de edad*. Dentro de la campaña de promoción de contenidos se han transmitido los mismos a través de distintas redes sociales: *Youtube, Twitter y Facebook*.

Por último, durante 2016 a través de JugarBIEN.es se han resuelto 61 consultas realizadas por distintos usuarios.

Estudio sobre prevalencia, comportamiento y características de los usuarios de juegos de azar

En 2016 se publicó el *Estudio sobre prevalencia, comportamiento y características de los usuarios de juegos de azar en España* (<http://www.ordenacionjuego.es/es/estudio-prevalencia>), coordinado por la Dirección General de Ordenación del Juego. El cuestionario inicial fue diseñado por un equipo de especialistas dirigido por D. Francisco Labrador Encinas, el trabajo de campo se llevó a cabo por la empresa *IKERFEL, Investigaciones de Mercado y Marketing Estratégico*, y la empresa *Análisis e Investigación* fue la encargada de realizar el análisis de la información obtenida.

En el estudio base a población residente en España mayor de 18 años de edad se realizaron 6.816 cuestionarios presenciales, con 305 cuestionarios presenciales adicionales a población residente en España entre 15 y 17 años de edad. Por otra parte, se realizaron 503 cuestionarios a través de medios telemáticos a población residente en España mayor de 18 de edad, mientras que la población residente en España mayor de 18 de edad que ha jugado con apuesta económica en la modalidad en línea en los dos meses anteriores a la captura de los datos ha realizado telemáticamente 500 cuestionarios.

Los resultados mostraron un índice de prevalencia en la población española es del 0,9% para personas catalogadas como jugadores patológicos y del 1% en personas catalogadas como jugadores con problemas, valores que se reducen a 0,3 % y 0,6 %, respectivamente, si se trabaja con los resultados vinculados al juego en el último año. Asimismo, un 76% de personas afirmaron haber participado en juegos de azar en el último año.

Estudio clínico

Como continuación de los estudios coordinados por la DGOJ se ha encargado a investigadores del Hospital Bellvitge de Barcelona un estudio clínico con el objetivo de profundizar en el conocimiento de la adicción al juego en personas que han pasado o están pasando por esta situación. Con este objetivo se diseñó un cuestionario que ha sido remitido a distintas entidades que trabajan en este campo para su cumplimentación por personas voluntarias que reunían el perfil objetivo. Por parte del equipo investigador se ha procedido al análisis de los datos muestrales y se espera su publicación a la mayor brevedad posible.

Sistema de Verificación de Jugadores (SVJ): Sistema de Verificación de Identidad y RGIAJ

Los controles de acceso al juego tienen como objetivo la protección de colectivos vulnerables, en especial los menores de edad y los inscritos en el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego (RGIAJ). Puesto que ambos colectivos no pueden acceder a juegos de azar, ya sea por imperativo legal, por cuestión de salud pública o por el ejercicio de una decisión individual, para que una persona pueda acceder a cualquier juego en línea es obligatorio para los operadores realizar un proceso previo de verificación de la identificación del jugador y utilizar mecanismos de acreditación seguros. La DGOJ pone a disposición de los operadores de juego online los medios necesarios para realizar de forma electrónica ambas comprobaciones:

A los efectos de facilitar a los operadores la comprobación de la identidad de los participantes, la DGOJ facilita a aquellos un Sistema de Verificación de Identidad, basado en los datos contenidos en el registro del Ministerio del Interior, que permite la verificación en tiempo real de los datos de los solicitantes que empleen para su identificación el documento nacional de identidad (DNI) o el número de identificación de extranjeros (NIE); en el año 2016 se han realizado 3.925.557 peticiones de verificación, aproximadamente un 1% menos que en 2015. De esas peticiones el 73,71% han sido positivas (84,71% el año 2015). En el proceso de utilización de este sistema por parte de los operadores habilitados se han atendido un total de 268 consultas.

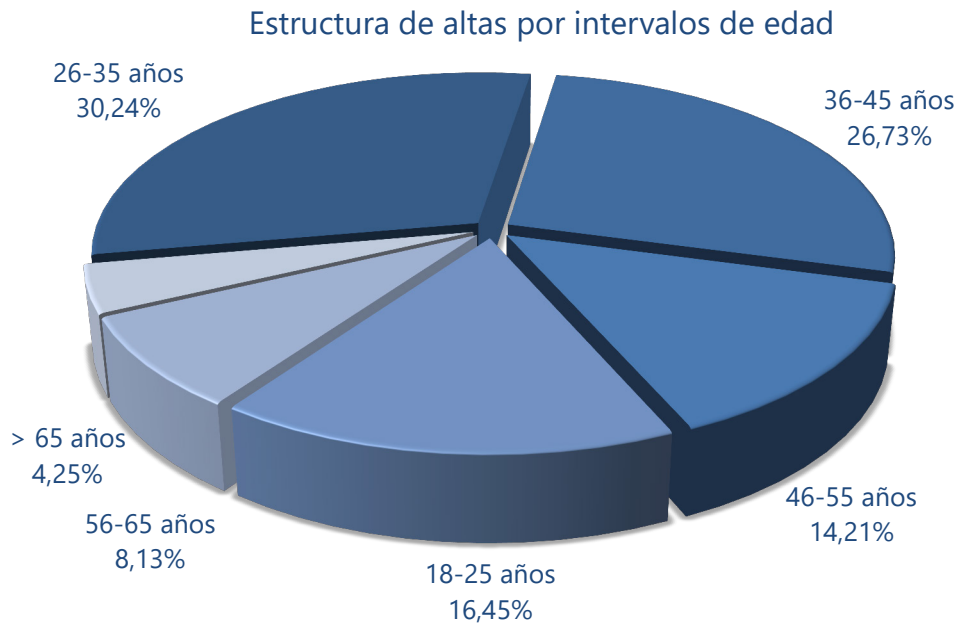
Por otra parte, con anterioridad a permitir a un usuario el acceso al juego online el operador de juego está obligado a comprobar su posible inscripción en el RGIAJ,

dependiente de la DGOJ, que se encarga de su funcionamiento y control. Este registro, en el que se puede inscribir a petición propia o bien por resolución judicial, permite excluir la participación en los juegos que requieran esta comprobación (tanto no presenciales como presenciales) en todo el territorio nacional. La inscripción en el RGIAJ puede realizarse a través de la utilización de un formulario presencial presentado en un registro público de cualquier Administración Pública o en la propia sede electrónica de la DGOJ, teniendo efectos inmediatos cuando se hace a través de ese medio. A 31 de diciembre de 2016 el RGIAJ contaba con 37.749 personas en alta, un 7,37% más que las existentes a cierre del ejercicio anterior.



Fuente: Dirección General de Ordenación del Juego.

Gráfico 3: Personas dadas de alta en el RGIAJ a cierre del período



Fuente: Dirección General de Ordenación del Juego. Año 2016.

Gráfico 4: Estructura de altas por intervalos de edad

Tal y como ocurría en ejercicios previos, la práctica totalidad de las altas en el RGIAJ en 2016 lo son por decisión propia del usuario, siendo Andalucía la comunidad autónoma desde la que se han solicitado más altas durante el ejercicio (23,91% del total), seguida de Madrid (14,96% del total), Aragón (10,79% del total), Comunidad Valenciana (9,09%) y Cataluña (7,36%).

En 2016, las nuevas altas han sido mayoritariamente hombres (80,52%) frente a mujeres (19,48%), en términos similares a los datos de años anteriores. En cuanto a la distribución por edad, de nuevo predominan en este año las nuevas altas en los segmentos de 26 a 35 años y de 36 a 45 años, si bien hay cada vez un mayor peso de los menores de 26 años frente a los mayores de esta edad.

