

El proyecto de real decreto tiene por objeto el desarrollo de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, en lo que se refiere a las condiciones bajo las que deben desarrollarse las políticas de juego responsable o seguro y de protección de las personas consumidoras de las entidades que ostentan títulos habilitantes para desarrollar actividades de juego incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, sustituyendo y derogando la regulación contenida en el Título II del Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de comunicaciones comerciales de las actividades de juego, que lleva por rúbrica “Políticas activas de información y protección de las personas usuarias”.

De este modo, procede a una regulación más amplia que la que se contenía en el Real Decreto 958/2020:

El Capítulo I, rubricado “Disposiciones generales, incorpora el objeto de la norma, especifica su ámbito de aplicación subjetivo y objetivo, al afectar a las entidades con título habilitante expedido por la autoridad reguladora de juego de ámbito estatal, y a las actividades de juego sometidas a identificación de usuario y con cuenta de juego. Finalmente, este capítulo recoge un conjunto de definiciones, entre las que destacan las referidas a «clientela privilegiada», «juego seguro o juego responsable», «participantes con un comportamiento de juego intensivo», «participantes vulnerables o grupos en riesgo», o «participantes jóvenes».

El Capítulo II, denominado “Políticas activas de información y protección de las personas usuarias”, se divide en dos secciones diferenciadas. En la Sección 1ª se recogen previsiones normativas sobre el responsable de juego seguro, el plan de medidas activas y las obligaciones de formación a las que deben de ajustarse los operadores de juego. En la Sección 2ª se recogen un conjunto de obligaciones generales de información y protección destinadas a la totalidad de la clientela de los operadores de juego. Así, en esta sección se recogen determinadas obligaciones de información para los portales web,

aplicaciones y establecimientos abiertos al público de estos operadores; se establecen un conjunto de obligaciones dirigidas a la configuración de las sesiones de juego de los participantes, a la fijación de límites de participación en las apuestas en directo, a la presentación de los resultados en los juegos, a su evaluación de riesgo, así como a la articulación de un resumen mensual de la actividad de todos los participantes.

El Capítulo III, Políticas activas de información y protección añadidas", determina un conjunto de medidas de protección más allá de las previstas en el Capítulo II de esta norma, que tienen por destinatarios determinados colectivos de jugadores, para lo cual se divide en tres secciones diferenciadas. Así, en la Sección 1ª, este capítulo se centra, en primer lugar, en establecer obligaciones específicas para los jugadores con comportamientos de juego intensivo, imponiendo la obligación de remitir un mensaje específico para esta clase de jugadores, un resumen mensual de su actividad de juego, así como la prohibición de determinados medios de pago mientras mantengan esa condición; en segundo lugar, esta sección también incorpora ciertas exigencias dirigidas a la protección de los participantes jóvenes, tales como la configuración de un mensaje personalizado para los nuevos participantes jóvenes, así como la prohibición de la oferta de regalos, prebendas o contraprestaciones para esta categoría de jugadores. A continuación, la Sección 2ª establece un conjunto de obligaciones específicas que se desplegarán en el entorno de los jugadores con comportamientos de juego de riesgo; en este sentido, más allá de proceder a su adecuada detección, los operadores deberán poner en marcha un grupo de medidas añadidas de protección, tales como la fijación de una interacción específica con estos participantes, su exclusión de las actividades de promoción y de la lista de clientes privilegiados, las restricción a las comunicaciones comerciales, la fijación de limitaciones a los medios de pago empleados por esta clase de clientes y la imposición de medidas de diligencia debida sobre los medios económicos de esta clase de jugadores. Finalmente, la Sección 3ª determina un conjunto de medidas dirigidas a participantes que hayan ejercido las facultades de autoexclusión y autoprotección, como son la suspensión de sus cuentas de juego, la restricción de comunicaciones comerciales dirigidas a este colectivo, la remisión de mensajes específicos de autoconocimiento, o el establecimiento de procesos de seguimiento y detección de posibles suplantaciones de identidad por parte de participantes inscritos en el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego.

La justificación de la reforma viene motivada, desde una perspectiva de refuerzo de la protección de la salud pública en este ámbito, por la necesidad de ahondar en la protección de los participantes en las actividades de juego, y en particular de los grupos en riesgo. A este respecto, la Memoria de análisis de impacto normativo (MAIN) destaca lo siguiente:

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

Es esta una situación que, con frecuencia, no sufre en exclusiva el afectado sino también su entorno socio-familiar y, en último término, la sociedad en su conjunto.

El reconocimiento de la gravedad de esta consecuencia ha supuesto la inclusión del Trastorno de Juego (o Juego Patológico) en el Manual Diagnóstico y Estadístico de los Trastornos Mentales de la Asociación Americana de Psiquiatría, DSM 5 (APA, 2013), siendo hasta el momento, de hecho, la única “adicción sin sustancia” que merece tal consideración.

A nivel europeo, la Recomendación de la Comisión Europea de 2014 menciona en su Considerando 11, con base en los datos comparativos recogidos en su Documento de Análisis de Impacto Regulatorio, que entre el 0,1 y el 0,8 % de la población adulta en general sufre algún tipo de trastorno asociado con el juego y que entre un 0,1 y un 2,2 % adicional muestra una relación con el juego potencialmente problemática.

En el contexto de la sociedad española, la prevalencia de las ludopatías se sitúa en una franja contenida si la comparamos con países de desarrollo económico equiparable. Así, y ciñéndonos a los últimos años, de 2015 hasta la fecha, los distintos estudios realizados muestran un dato de juego patológico o, conforme lo denomina el DSM-5, trastorno del juego, en torno al 0,3% de la población mayor de 18 años en el último año¹.

La estabilidad en el tiempo del índice de prevalencia de los trastornos asociados al juego es un dato de relevancia a la hora de calibrar el posible nivel de intervención pública que ha de establecerse para hacer frente a este grave problema de salud pública.

Sin embargo, más allá del índice de prevalencia de los trastornos asociados a la conducta de juego en España, existen determinadas tendencias en el mercado de juego online de ámbito estatal que, por su particularidad, merecen observarse con extrema cautela, pues desde la perspectiva del principio de precaución que debe adoptar cualquier política pública que tenga por finalidad la protección de los consumidores y de los grupos vulnerables y, en general, de la salud pública, estas tendencias también deben ser tenidas en cuenta a la hora de fijar de manera razonable el grado de intensidad regulatoria que debe trasladarse a este ámbito.

De manera análoga, estas tendencias, que afectan de manera singular a determinados colectivos de participantes, resultan determinantes en el enfoque adoptado por el Real Decreto (articulado entorno a una categorización de los jugadores en función de su riesgo asociado), y se constituyen en el fundamento objetivo y razonable del conjunto de medidas tuitivas dirigidas para cada uno de ellos”.

A continuación la MAIN, procede a un análisis detallado de los factores que se han tomado en consideración, entre los que destacan el aumento de los jugadores especialmente jóvenes en el mercado de juego online de ámbito estatal y aumento de su nivel de gasto, la creciente concentración de la mayor parte de los ingresos de los operadores en un número reducido de consumidores, el aumento de las inscripciones en el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego (en adelante, RGIAJ) y la disminución de la edad media de los participantes atendidos por las asociaciones de ayuda a la ludopatía.

Asimismo, la MAIN indica cómo “*El canal de juego remoto o juego online presenta en la actualidad una gran potencialidad a la hora de poner en marcha medidas relacionadas con el juego responsable, tal y como algunos estudios han destacado de manera específica*”, y dentro de la finalidad general de lograr entornos de juego online más seguros para los participantes, identifica como los objetivos perseguidos con el proyecto normativo los siguientes:

a) Ofrecer un marco de protección completa a todos los participantes en los juegos: El ejercicio de políticas de juego responsable por parte de los operadores de juego debe integrar, por principio, a todos los participantes en los juegos, pues cualquier aproximación limitativa de sus

efectos dirigida a ciertos jugadores podría obviar factores o circunstancias que, en último término, pudieran afectar de forma negativa a la relación con el juego de estos jugadores.

b) Establecer un modelo de protección reforzado para determinados colectivos de jugadores, en atención a sus características específicas: De acuerdo con lo anterior, esta norma busca proteger de forma específica a los siguientes colectivos:

- o Jugadores especialmente jóvenes: Uno de los perfiles de mayor afectación respecto a conductas de juego problemáticas o patológicas es, precisamente, haber presentado un inicio precoz de la conducta de juego. En efecto, si se toma en consideración exclusivamente la variable edad, un inicio precoz de la conducta de juego es un potente predictor de la severidad - afectación de la consiguiente patología.
- o Jugadores intensivos: los estudios científicos, de nuevo, apuntan, por un lado, a que uno de los rasgos más reseñables sobre el surgimiento de comportamientos de juego problemático o patológico en los jugadores es precisamente su nivel de gasto.
- o Jugadores con un comportamiento de juego de riesgo: los jugadores en riesgo son aquellos que, o bien manifiestan un comportamiento de juego problemático o un trastorno por juego de azar, o bien se encuentran en fases tempranas de detección de este tipo de comportamientos. El jugador con un comportamiento de juego problemático es aquel cuya conducta de juego ha pasado a ser una necesidad; esta forma de concebir el juego potencia las consecuencias negativas derivadas de esta actividad, entre las que cabe destacar la aparición de problemas económicos, individuales, familiares o sociales de muy diversa naturaleza, así como la posibilidad de pasar a ser un jugador con un trastorno por juego de azar. El jugador con un trastorno por juego de azar, por su parte, ha perdido la libertad de decidir si quiere jugar o no, pues el juego pasa a ser una necesidad prioritaria y fundamental en su vida. Esa necesidad incontrolable de jugar está por encima de cualquier consecuencia negativa que pueda aparecer en la vida de una persona.
- o Jugadores que, habiendo estado inscritos en el RGIAJ, deciden volver a jugar de nuevo: este grupo específico de jugadores se singulariza con respecto a los restantes participantes por el hecho de que, tras haber estado inscritos en el RGIAJ por un periodo no inferior a seis meses, decidieron volver a participar en actividades de juego. Ello no refleja con total seguridad una situación

específica de riesgo respecto a su conducta futura, pero sí debe ser tomado en consideración a la hora de establecer medidas que fomenten el autoconocimiento de esta clase de jugadores, a tenor de los estudios actualmente existentes sobre la relación entre el ejercicio de la facultad de autoprohibición y una posible conducta de juego problemática.

0

1

I

La norma proyectada tiene un contenido más amplio que el del Real Decreto 958/2020, y si bien en una gran parte de su contenido implica la incorporación de medidas actualmente vigentes, en otros supuestos implica la imposición de nuevas obligaciones a los operadores de juego que van a conllevar un mayor tratamiento de datos de carácter personal incluso, en algunos supuestos, tratamientos más invasivos para la privacidad de los jugadores, tal y como se indicará posteriormente respecto de la valoración de la capacidad económica.

De este modo, el proyecto objeto de informe tiene una especial trascendencia desde la perspectiva de la protección de datos personales, debiendo ajustarse a las previsiones contenidas en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos, RGPD), plenamente aplicable desde el 25 de mayo de 2018, así como a la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD).

Sin embargo, pese a la exhaustividad de la MAIN, no se analizan con el detalle necesario en la misma los distintos tratamientos de datos personales que pueden realizarse al amparo de esta norma. A este respecto, debe recordarse el criterio que viene manteniendo esta Agencia sobre la necesidad de que, en los supuestos en que se introduzcan regulaciones en nuestro ordenamiento jurídico que tengan especial trascendencia en los tratamientos de datos de carácter personal, se proceda previamente a un análisis de los riesgos que puedan derivarse de los mismos, incluyendo en la MAIN un estudio sistematizado del impacto que en el derecho fundamental a la protección de datos personales de los interesados han de tener los distintos tratamientos de datos que prevé la ley. Incluso, en supuestos determinados como podría ser el presente, la necesidad de realizar la Evaluación de impacto en la protección de datos personales a la que se refiere el artículo 35.10 del RGPD.

Como consecuencia de lo indicado, y sin perjuicio de las obligaciones que corresponden a los operadores del juego en cuanto sujetos responsable del tratamiento de datos personales, esta Agencia considera necesario que se realice, con intervención del delegado de protección de datos del Ministerio de Consumo, un análisis de riesgos y, en su caso, una Evaluación de impacto en la protección de datos, que permita identificar los tratamientos de datos personales y las garantías necesarias que habría que trasladar al presente texto normativo.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que se trata de una norma de rango reglamentario, con las consiguientes limitaciones que dicho rango conlleva respecto de la regulación de tratamientos de datos personales, en los que rige el principio de reserva de ley, conforme al artículo 53 de la Constitución y el artículo 8 de la LOPDGDD.

Por otro lado, y sin perjuicio de las garantías específicas que, en su caso y como consecuencia de los análisis indicados, proceda trasladar al texto, debe introducirse en su articulado una cláusula general de respeto de la normativa de protección de datos personales, en la que se indique que los tratamientos de datos de carácter personal de las personas físicas se realizarán con estricta sujeción a lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de sus datos personales y a la libre circulación de estos datos, en la la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales y en el resto de la normativa sobre protección de datos personales.

En este sentido, se debe ser extremadamente cauteloso en la aplicación del principio de limitación de la finalidad y el de minimización, así como del resto de los principios contenidos en dicha normativa, actuando en todo caso los operadores de juego conforme al principio de responsabilidad proactiva. A este respecto, debe recordarse la obligación de contar con un delegado de protección de datos que el artículo 34.n) de la LOPDGDD impone a *“Los operadores que desarrollen la actividad de juego a través de canales electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos, conforme a la normativa de regulación del juego”*, los cuales deberán ser consultadas para la implantación de las medidas que prevé el proyecto.

II

Una vez realizadas las consideraciones generales anteriores, en cuanto al contenido concreto de la regulación, interesa especialmente, desde la perspectiva de la protección de datos personales, la contenida en el Capítulo

III: “Políticas activas de información y protección añadidas para determinados colectivos de participantes vulnerables o grupos en riesgo”.

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.

“El tratamiento de los datos personales de los jugadores que resulte de aplicar los mecanismos y protocolos previstos en este apartado sólo tendrá por finalidad la detección de jugadores que incurran en un comportamiento de riesgo y la puesta en marcha de las medidas contenidas en este precepto”.

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, que en estos supuestos viene determinado por la necesidad de

cumplir con la obligación legal a la que se ha hecho referencia, y que en la nueva regulación proyecta implica mayores consecuencias que las previstas en el citado Real Decreto 958/2020, como son la limitación a los medios de pago de participantes con comportamientos de juego intensivo (artículo 21) o, en el caso de las personas incursas en comportamientos de riesgo, la posible resolución de la relación contractual (artículo 25.1), la suspensión de la relación de juego (artículo 26.2. párrafo segundo) o las limitaciones a los medios de pago de los participantes incursos en comportamientos de riesgo (artículo 29).

A estos efectos, 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:*

a) *es necesaria para la celebración o la ejecución de un contrato entre el interesado y un responsable del tratamiento;*

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*

c) *se basa en el consentimiento explícito del interesado.*

3. *En los casos a que se refiere el apartado 2, letras a) y c), el responsable del tratamiento adoptará las medidas adecuadas para salvaguardar los derechos y libertades y los intereses legítimos del interesado, como mínimo el derecho a obtener intervención humana por*

parte del responsable, a expresar su punto de vista y a impugnar la decisión.

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.

No obstante, con objeto de incrementar dichas garantías debería valorarse la posibilidad de incluir en la norma una referencia expresa a la posibilidad del afectado de formular alegaciones una vez recibida la correspondiente comunicación a la que se refiere el artículo 26.1., o, en su caso, el establecimiento de un plazo máximo en el que los operadores de juego deberán revisar la situación del afectado.

III

Especial referencia debe hacerse a la regulación contenida en el artículo 31 referente al análisis de la situación económica de las personas incursas en situaciones de riesgo:

Artículo 31. Medidas de diligencia debida sobre la capacidad económica de las personas incursas en comportamientos de riesgo.

1. El operador deberá valorar, de una manera razonable atendiendo a las fuentes de información previstas en este apartado y en el plazo de los quince días naturales siguientes a aquel en que haya categorizado a una persona jugadora como incurso en comportamiento de riesgo, la relación entre la capacidad económica de esta persona y su nivel de gasto con el operador, con la finalidad de verificar su compatibilidad. Para ello, deberá utilizar la información económica de que ya disponga a raíz de la relación comercial que lo une con el participante y de las obligaciones de diligencia debida derivadas de su condición de sujeto obligado en los términos previstos en la Ley

10/2010, de 28 de abril, de prevención de blanqueo de capitales y de financiación del terrorismo.

2. En caso de que, a la luz de la valoración efectuada, el operador detecte que la persona incurso en comportamientos de juego de riesgo utiliza, para sufragar su participación, fondos procedentes de la venta de bienes inmuebles, acciones u otros valores mobiliarios de similar naturaleza, herencias, donaciones, préstamos o créditos de cualquier tipo, deberá suspender de forma inmediata la actividad de juego de dicho participante por un plazo no inferior a tres meses. Transcurrido este plazo, esta persona podrá solicitar el levantamiento de la suspensión, la cual podrá ser concedida por el operador previa acreditación, por parte de aquélla, de la existencia a su disposición de fuentes de ingresos distintas a las mencionadas y el establecimiento y mantenimiento por ésta de límites de depósitos compatibles con las mismas.

El operador deberá mantener una especial diligencia en el seguimiento de la actividad de juego de todos aquellos participantes a los que se haya levantado la suspensión en los términos anteriormente señalados, durante el tiempo que se mantengan en la situación de riesgo.

3. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, la autoridad de regulación del juego podrá desarrollar otros criterios de compatibilidad de la capacidad económica de las personas jugadoras más allá de los que se prevén en el apartado 2.

Como puede observarse, el citado precepto incluye entre las fuentes de información que deben tratarse por los operadores, además de la información económica de la que disponga en virtud de su relación comercial, la que proceda “de las obligaciones de diligencia debida derivadas de su condición de sujeto obligado en los términos previstos en la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención de blanqueo de capitales y de financiación del terrorismo”.

La Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo tiene por objeto “la protección de la integridad del sistema financiero y de otros sectores de actividad económica mediante el establecimiento de obligaciones de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo” (artículo 1), en incluye entre los sujetos obligados a los casinos de juego y a las personas responsables de la gestión, explotación y comercialización de loterías u otros juegos de azar presenciales o por medios electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos (artículo 2.1. letras p y u).

Entre las obligaciones impuestas a los sujetos obligados se encuentran las de diligencia debida (Capítulo II), que implican el tratamiento de datos de

carácter personal con fundamento en la existencia de una obligación legal y, por tanto, al amparo del artículo 6.1.c) del RGPD. Así se pronunció esta AEPD en el Informe 41/2018:

De este modo, la legislación de prevención de blanqueo de capitales impone a los sujetos obligados, de forma clara, precisa e incondicional, una serie de obligaciones legales de obtención de información, bien directamente de los clientes, bien de terceros cuando así lo prevé. Ello implicaría que el tratamiento de los datos, así como la cesión de los mismos cuando se refiera a la obtención de la información de dichas fuentes, e incluso la obtención de los datos de otras entidades pertenecientes al mismo Grupo, se encontraría amparada, siempre que resulte proporcional al cumplimiento de las obligaciones legales impuestas, por el artículo 6.1 c) del Reglamento general de protección de datos, que habilita el tratamiento de los mismos cuando sea necesario para el cumplimiento de una obligación legal impuesta al responsable del tratamiento.

Quiere todo ello decir que esta Agencia ya se ha pronunciado en el sentido de considerar que tanto el tratamiento de datos necesario para el cumplimiento de las obligaciones de diligencia debida como el acceso a información de terceros para lograr dicho cumplimiento se encuentran amparados en la existencia de una obligación legal de tratamiento prevista en la normativa reguladora de la prevención de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo, sin que sea preciso en ninguno de los dos casos recabar el consentimiento de los afectados.

Asimismo, el apartado 2 del art. 32 bis de la ley, introducido por el Real Decreto-ley 7/2021, de 27 de abril, establece una limitación de la finalidad de modo que los datos recogidos por los sujetos obligados para el cumplimiento de las obligaciones de diligencia debida no podrán ser utilizados para fines distintos de los relacionados con la prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo sin el consentimiento del interesado, salvo que el tratamiento de dichos datos sea necesario para la gestión ordinaria de la relación de negocios. Tal y como se indicó en nuestro informe 83/202, este apartado se considera correcto y conforme con el artículo 6.3 RGPD, así como con el art. 41 de la Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 2015 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, el cual, en su apartado 2 señala:

2. Los datos personales serán tratados por las entidades obligadas sobre la base de la presente Directiva exclusivamente a efectos de la prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, según se contempla en el artículo 1, y no serán objeto de tratamiento ulterior de manera incompatible con los citados fines.

Quedará prohibido el tratamiento de datos personales sobre la base de la presente Directiva para otros fines, como los fines comerciales.

De igual modo, otros preceptos de la Ley 10/2010 recogen, igualmente, el principio de limitación de la finalidad en el tratamiento de los datos de carácter personal, como son el artículo 15.2, respecto de los ficheros creados por terceros para colaborar con los sujetos obligados en el cumplimiento de las medidas reforzadas de diligencia debida respecto de las personas con responsabilidad pública; el artículo 33 respecto del intercambio de información entre sujetos obligados y ficheros centralizados de prevención del fraude o el artículo 43, respecto del acceso al Fichero de Titularidades Financieras. En cuanto al acceso al Registro de Titularidades Reales, supeditado a la aprobación de su desarrollo reglamentario, la disposición adicional cuarta en su apartado 2, se refiere a los sujetos obligados de la Ley 10/2010, de 28 de abril, quienes tendrán acceso a la información vigente contenida en el Registro y recabarán prueba del registro o un extracto de este para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de identificación del titular real.

Por consiguiente, el tratamiento de los datos personales por los sujetos obligados para el cumplimiento de sus obligaciones de diligencia debida queda limitado por el cumplimiento de dicha finalidad, por lo que su tratamiento para una finalidad distinta, como es la que se pretende en el presente proyecto, requiere que la misma se establezca por una norma con rango de ley, previa la realización del análisis de riesgos y la Evaluación de impacto en la protección de datos personales, en los términos indicados en el apartado 1.

Además, dicha ley deberá respetar en todo caso el principio de proporcionalidad, tal y como recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional 14/2003, de 28 de enero:

“En otras palabras, de conformidad con una reiterada doctrina de este Tribunal, la constitucionalidad de cualquier medida restrictiva de derechos fundamentales viene determinada por la estricta observancia del principio de proporcionalidad. A los efectos que aquí importan basta con recordar que, para comprobar si una medida restrictiva de un derecho fundamental supera el juicio de proporcionalidad, es necesario constatar si cumple los tres requisitos o condiciones siguientes: si la medida es susceptible de conseguir el objetivo propuesto (juicio de idoneidad); si, además, es necesaria, en el sentido de que no exista otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia (juicio de necesidad); y, finalmente, si la misma es ponderada o equilibrada, por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en

conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto; SSTC 66/1995, de 8 de mayo, F. 5; 55/1996, de 28 de marzo, FF. 7, 8 y 9; 270/1996, de 16 de diciembre, F.4.e; 37/1998, de 17 de, F. 8; 186/2000, de 10 de julio, F. 6)."

IV

Por otro lado, la norma hace referencia a la necesidad de verificar la identidad de los jugadores con el objeto de evitar suplantaciones de identidad por parte de los participantes inscritos en el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego:

Artículo 36. Procedimientos de seguimiento y detección de posibles suplantaciones de identidad por parte de participantes inscritos en el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego.

Los operadores deberán desarrollar procedimientos internos destinados específicamente al seguimiento y detección de posibles intentos de sus personas jugadoras inscritas en el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego de volver a jugar suplantando la identidad de otra persona jugadora.

A los efectos de la detección de este fraude, deberán realizar, entre otras medidas, comprobaciones y cruces periódicos de la información que tengan de esos jugadores.

En caso de que como resultado de esta actividad de comprobación surgiesen coincidencias con alguna persona jugadora en activo, el operador deberá suspender la cuenta de juego de esa persona hasta comprobar su identidad mediante una verificación documental específica.

Asimismo, la disposición adicional primera contempla la *adhesión a los sistemas de prevención del riesgo de suplantación de identidad*:

Todos los operadores comprendidos en el ámbito de aplicación de este real decreto deberán adherirse a los sistemas de prevención del riesgo de suplantación de identidad que la autoridad reguladora ponga a su disposición.

A este respecto, la obligación de verificar la identidad y el establecimiento de los procedimientos para detectar suplantaciones de identidad con la finalidad protectora de la norma informada deriva, además, de la obligación legal que tienen los operadores del juego de identificar a los jugadores, en los términos previstos en el artículo 15.2.a) de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego y en su normativa de desarrollo.

En todo caso, los mecanismos de identificación que se utilicen, así como los tratamientos de datos personales que se realicen para el seguimiento y detección de posibles suplantaciones de identidad, deberán ajustarse a lo previsto en la normativa sobre protección de datos personales.

V

Por último, procede hacer referencia a los mecanismos de detección de comportamientos de riesgo a los que se refiere la disposición adicional tercera:

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 23, 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 de colaboración 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.

Esta disposición prevé que puedan tratarse categorías especiales de datos, en concreto, datos de salud relacionados con el diagnóstico de un trastorno asociado a una conducta de juego.

Partiendo de que el tratamiento de las categorías especiales de datos se encuentra en principio prohibido por el artículo 9.1. del RGPD, la circunstancia que el precepto identifica como legitimadora del levantamiento de dicha prohibición sería la prevista en la letra a) del artículo 9.2. del RGPD: *el interesado dio su consentimiento explícito para el tratamiento de dichos datos personales con uno o más de los fines especificados, excepto cuando el Derecho de la Unión o de los Estados miembros establezca que la prohibición mencionada en el apartado 1 no puede ser levantada por el interesado*; sin que los datos de salud se encuentren dentro de dicha excepción al consentimiento conforme al artículo 9.1. del RGPD.

Para que el consentimiento sea válido, además de ser explícito, debe cumplir con el resto de requisitos que se derivan de la definición contenida en

el apartado 11 del artículo 4 del RGPD: *toda manifestación de voluntad libre, específica, informada e inequívoca por la que el interesado acepta, ya sea mediante una declaración o una clara acción afirmativa, el tratamiento de datos personales que le conciernen;*

A este respecto, en relación con el consentimiento para el tratamiento de datos personales por las Administraciones Públicas y su carácter de *libre*, debe partirse de su excepcionalidad al no encontrarse el afectado en situación de igualdad con la Administración, tal y como recuerda el Considerando 43 del RGPD:

Para garantizar que el consentimiento se haya dado libremente, este no debe constituir un fundamento jurídico válido para el tratamiento de datos de carácter personal en un caso concreto en el que exista un desequilibrio claro entre el interesado y el responsable del tratamiento, en particular cuando dicho responsable sea una autoridad pública y sea por lo tanto improbable que el consentimiento se haya dado libremente en todas las circunstancias de dicha situación particular

Por consiguiente, debe velarse porque el consentimiento sea efectivamente libre, además de reunir el resto de requisitos señalados (explícito, informado, específico y revocable). Singularmente, la libertad requerirá que el afectado pueda denegar o retirar su consentimiento sin sufrir perjuicio alguno, tal y como recuerda el Considerando 42 del RGPD, *in fine*:

El consentimiento no debe considerarse libremente prestado cuando el interesado no goza de verdadera o libre elección o no puede denegar o retirar su consentimiento sin sufrir perjuicio alguno.