



MINISTERIO  
DE CONSUMO

SECRETARÍA GENERAL DE  
CONSUMO Y JUEGO

DIRECCIÓN GENERAL  
DE ORDENACIÓN DEL JUEGO

**EXPTE Nº: ES 2023/072**

**RESOLUCIÓN DE PROCEDIMIENTO DE CARÁCTER SANCIONADOR A “CODERE ONLINE, SAU” POR LA COMISIÓN DE INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA GRAVE, TIPIFICADA EN EL ARTÍCULO 40 b) DE LA LEY 13/2011, DE 27 DE MAYO, DE REGULACIÓN DEL JUEGO: “PERMITIR EL ACCESO A LA ACTIVIDAD DE JUEGO A LAS PERSONAS QUE LO TIENEN PROHIBIDO”.**

Instruido el procedimiento sancionador de referencia en la Dirección General de Ordenación del Juego (en adelante DGOJ), se han dado los siguientes

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** En el Acuerdo de Iniciación de expediente sancionador, de fecha 13 de septiembre de 2023 y notificado al interesado el día 14 del mismo mes, se manifestaba lo siguiente:

#### **PRIMERO. Competencia de inspección y control.**

En virtud de las funciones de inspección y control previstas en los artículos 21.7 y 24.1 de la *Ley 13/2011, de 27 de mayo, de Regulación del Juego* (en adelante, LRJ), de acuerdo con lo establecido en el apartado 3 de la Disposición Adicional 2ª de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y en el artículo 4 del *Real Decreto 495/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Consumo y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales*, la Subdirección General de Inspección del Juego (SGIJ), integrada en la Dirección General de Ordenación del Juego (DGOJ), acordó el inicio de actuaciones de información previa conforme a lo establecido en los apartados 1º y 2º del artículo 55 de la *Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* (en adelante, LPACAP), al objeto de determinar con la mayor precisión posible los hechos susceptibles de motivar la incoación de un procedimiento de carácter sancionador, la identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes que pudieran concurrir.



## SEGUNDO. Actuaciones de inspección y control.

**Primero.** Los operadores de juego ponen a disposición de la DGOJ información sobre la actividad que llevan a cabo, lo que permite mantener un control permanente de las personas que participan y de las transacciones que se realizan, y garantizar así el correcto funcionamiento de los juegos. Con esta información, la SGIJ monitoriza mensualmente el adecuado cumplimiento de las prohibiciones subjetivas por parte de los operadores, entre ellas la prohibición de acceso al juego de personas inscritas en el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego (RGIAJ).

Se ha detectado un acceso de este tipo en los datos de CODERE ONLINE, SAU (en adelante, el operador). Analizando la información remitida por el operador y la reportada al Sistema de Control Interno (SCI)<sup>1</sup>, se ha comprobado que un jugador participó con dinero real en la web del operador mientras estaba inscrito en el RGIAJ. Esto fue debido, según ha reconocido el operador, a una incidencia técnica que impidió su conexión al servicio de prohibidos, así como a una deficiencia en su monitorización.

Se detallan a continuación los hechos a través de los cuales queda constatada la existencia de infracción:

### Jugador con ID “xxxxxxx”

- 16 de mayo de 2019: activación de la cuenta del jugador en el operador.
- 28 de marzo de 2023: alta del jugador en el RGIAJ.
- Mientras estaba inscrito en el RGIAJ el jugador participó por valor de 2.385 euros. El operador ha devuelto las pérdidas al jugador.
- 29 de marzo de 2023: el operador bloqueó la cuenta del jugador, antes del aviso de la DGOJ.

**SEGUNDO.-** En el Acuerdo de iniciación de fecha 13 de septiembre de 2023 se señalaba también lo siguiente:

Uno de los principios de salud pública que informan la regulación del juego, contenido en el preámbulo de la LRJ, es “*la imprescindible protección de los menores de edad, de aquellas personas que hubieran*

---

<sup>1</sup> **SCI-Sistema de Control Interno:** conjunto de componentes destinados a registrar la totalidad de las operaciones y transacciones realizadas en el desarrollo de los juegos, para garantizar a la DGOJ la posibilidad de mantener un control permanente sobre las actividades de juego del operador.



*solicitado voluntariamente la no participación (...)*. Otro de los objetivos de la citada Ley es el de ofrecer “*mecanismos de regulación que ofrezcan seguridad jurídica a operadores y participantes en los diferentes juegos*”. En este sentido, en el apartado 2 del artículo 6 de la LRJ se establece: “*Desde el punto de vista subjetivo, se prohíbe la participación en los juegos objeto de esta Ley a: a) Los menores de edad y los incapacitados legalmente o por resolución judicial, de acuerdo con lo que establezca la normativa civil. b) Las personas que voluntariamente hubieren solicitado que les sea prohibido el acceso al juego o que lo tengan prohibido por resolución judicial firme (...)*”.

Por su parte, el artículo 17 de la LRJ establece los requisitos de los sistemas técnicos de juego en materia de registro de usuario y prohibiciones subjetivas que hacen efectiva la mencionada prohibición: “*El sistema técnico (...) deberá disponer de los mecanismos de autenticación suficientes para garantizar, entre otros: (...) e) El cumplimiento de las prohibiciones subjetivas reguladas en el artículo 6 de esta Ley*”.

Asimismo, en los términos y condiciones del título habilitante correspondiente a la licencia general del operador, la obligación m) establece que el titular de la licencia general queda obligado al cumplimiento de las obligaciones establecidas en la normativa de juego y en particular al de “*Verificar la correcta ejecución de la actividad de registro y del cumplimiento por parte de los usuarios de los requisitos de acceso al juego, así como su mayoría de edad y la ausencia de condiciones de interdicción al juego*”.

Los requisitos de registro y verificación de usuarios están recogidos en los artículos 26 y 27 del *Real Decreto 1613/2011, de 14 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 13/2011, de 27 de mayo, regulación del juego, en lo relativo a los requisitos técnicos de las actividades de juego* y en la *Resolución de 12 de julio de 2012, por la que se aprueba la disposición que desarrolla los artículos 26 y 27 del Real Decreto 1613/2011, de 14 de noviembre, en relación con la identificación de los participantes en los juegos y el control de las prohibiciones subjetivas a la participación*: (a) verificación de identidad del participante, (b) comprobación de las prohibiciones subjetivas, (c) comprobaciones previas a la activación de la cuenta de usuario.

En relación con la comprobación de las prohibiciones subjetivas (b), el artículo 27.1 del RD 1613/2011 citado dispone que “*Corresponderá a los operadores el control de las prohibiciones subjetivas de participación en los juegos a las que se refieren las letras a), b) y c) del número segundo del artículo 6 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego*” y, más concretamente en lo referente al RGIAJ, añade el artículo 27.2 “*(...) En todo caso, en el proceso de apertura de registro de usuario, antes de su activación, y en el proceso de abono de los premios, el operador deberá contrastar los datos contenidos en el registro de usuario con los que figuren inscritos en el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego, al objeto de verificar que el participante no figura inscrito en el citado Registro*”.



Respecto al carácter previo de las comprobaciones y verificaciones en relación con la activación de la cuenta (c), añade el artículo Duodécimo.1 del ANEXO I de la Resolución de 12 de julio de 2012 citada que: *“La activación de los registros de usuario en los que el solicitante sea residente en España o hubiera aportado el número del documento nacional de identidad (DNI) o el número de identificación de extranjeros (NIE) requiere la previa verificación de los datos del mismo y la comprobación de que no figura inscrito en el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego”*.

Según lo expuesto en los antecedentes, ha quedado constatado que el operador ha incumplido la obligación de verificar la correcta ejecución de la actividad de registro de usuario y el cumplimiento por parte de los usuarios de los requisitos de acceso, así como la de comprobar la ausencia de condiciones de interdicción al juego. Como se ha demostrado, el operador ha permitido el acceso a la actividad de juego con dinero real a una persona inscrita en el RGIAJ.

Esta conducta supone una infracción de la LRJ. El tipo infractor asociado es el que dispone el artículo 40 de la LRJ en su apartado b): *“Permitir el acceso a la actividad de juego a las personas que lo tienen prohibido, de conformidad con el artículo 6 de esta Ley, siempre que la entidad explotadora de juegos conozca o deba conocer la concurrencia de tales prohibiciones”*.

CODERE ONLINE, SAU es sujeto infractor ya que, de acuerdo con el artículo 38 de la LRJ:

*“1. Son sujetos infractores las personas físicas o jurídicas que realicen las acciones u omisiones tipificadas como infracciones en esta Ley, les den soporte, publiciten, promocionen u obtengan beneficio de las mismas.*

*2. Se consideran también sujetos infractores y organizadores de juego a los efectos del presente artículo, exigiéndoseles idéntica responsabilidad, a las personas físicas o jurídicas que obtuvieran un beneficio relevante vinculado directamente al desarrollo de actividades de juego como consecuencia de las acciones u omisiones referidas en el apartado anterior.”*

Los hechos descritos demuestran el incumplimiento por parte del operador del deber de cuidado exigible con relación a las medidas de tutela, protección de los participantes y de prevención de conductas adictivas. Estas medidas se incardinan dentro de las políticas de juego responsable que los operadores de juego han de promover y desplegar, lo cual no es sino una consecuencia del principio de salud pública que informa la regulación del juego. Dicho incumplimiento es atribuible a CODERE ONLINE, SAU como sujeto infractor, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 40.b) de la LRJ ya que, como entidad



explotadora de juegos, debía conocer la prohibición de acceso a la actividad de juego de la persona referida, lo que lleva a considerar al citado operador como sujeto responsable.

Los hechos descritos responden al tipo de falta grave recogido en el artículo 40 b) de la LRJ, *“Permitir el acceso a la actividad de juego a las personas que lo tienen prohibido, de conformidad con el artículo 6 de esta Ley, siempre que la entidad explotadora de juegos conozca o deba conocer la concurrencia de tales prohibiciones”*.

Conforme al artículo 42.2 de la LRJ, las infracciones calificadas como graves serán sancionadas por la Comisión Nacional del Juego con multa de cien mil a un millón de euros. Además de la multa, podrá imponerse la suspensión de la actividad en España por un plazo máximo de seis meses.

El artículo 42.5 de la LRJ establece que *“La cuantía de las sanciones se graduará atendiendo a la naturaleza de los derechos personales afectados, al volumen de las transacciones efectuadas, a los beneficios obtenidos, al grado de intencionalidad, a la reincidencia, a los daños y perjuicios causados a las personas interesadas y a terceras personas, y a cualquier otra circunstancia que sea relevante para determinar el grado de antijuridicidad y de culpabilidad presentes en la concreta actuación infractora”*.

El artículo 42.2 de la LRJ establece la horquilla de la sanción calificada como grave entre cien mil euros y un millón de euros. Tras tener en cuenta que hubo un jugador afectado, su participación en dinero real y los beneficios que obtuvo el operador, sin perjuicio de lo que resulte de la posible posterior instrucción del procedimiento sancionador, se propone la imposición de una sanción por la cuantía de CIENTO VEINTICINCO MIL (125.000) euros.

El artículo 85 de la LPACAP dispone:

“1. Iniciado un procedimiento sancionador, si el infractor reconoce su responsabilidad, se podrá resolver el procedimiento con la imposición de la sanción que proceda.

2. Cuando la sanción tenga únicamente carácter pecuniario o bien quepa imponer una sanción pecuniaria y otra de carácter no pecuniario pero se ha justificado la improcedencia de la segunda, el pago voluntario por el presunto responsable, en cualquier momento anterior a la resolución, implicará la terminación del procedimiento, salvo en lo relativo a la reposición de la situación alterada o a la determinación de la indemnización por los daños y perjuicios causados por la comisión de la infracción.



3. En ambos casos, cuando la sanción tenga únicamente carácter pecuniario, el órgano competente para resolver el procedimiento aplicará reducciones de, al menos, el 20 % sobre el importe de la sanción propuesta, siendo éstos acumulables entre sí. Las citadas reducciones, deberán estar determinadas en la notificación de iniciación del procedimiento y su efectividad estará condicionada al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción”.

Por tanto, cabe la aplicación de dos reducciones:

- A) El sujeto infractor podrá reconocer su responsabilidad dentro del plazo otorgado para la formulación de alegaciones al acuerdo de iniciación, lo que llevará aparejada una reducción de un 20% de la sanción que proceda imponer en el presente procedimiento, de conformidad con el artículo 64.2, d) y 85.1 de la LPACAP equivalente, en este caso, a 25.000 euros. Con la aplicación de esta reducción, la sanción quedaría establecida en 100.000 euros.
- B) Así mismo, podrá efectuar el pago voluntario de la sanción propuesta en cualquier momento anterior a la resolución del presente procedimiento, de conformidad con lo establecido en el artículo 85.2 de la LPACAP, lo que supondría una reducción de un 20% del importe de la misma, equivalente, en este caso, a 25.000 euros. Con la aplicación de esta reducción, la sanción quedaría establecida en 100.000 euros.

La reducción por el reconocimiento de responsabilidad es acumulable a la reducción por pago voluntario de la sanción, de conformidad con el artículo 85.3 de la LPACAP, si bien la primera deberá ponerse de manifiesto dentro del plazo concedido para formular alegaciones al acuerdo de iniciación.

En el supuesto objeto del presente acuerdo, si se aplicaran ambas reducciones, el importe de la sanción quedaría establecido en 75.000 euros.

De cualquier forma, la efectividad de cualquiera de las dos reducciones mencionadas quedará condicionada al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción.

**TERCERO.-** Con fecha 6 de octubre de 2023, el interesado remite a la DGOJ escrito de desistimiento y renuncia a cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción y el justificante de pago de la misma.



A los anteriores antecedentes de hecho les son de aplicación los siguientes:

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **PRIMERO.- Órgano competente**

El artículo 25.2 de la LRJSP establece que el ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición legal o reglamentaria.

El artículo 36.1 de la LRJ establece que la Comisión Nacional del Juego (actualmente DGOJ, de acuerdo con la Disposición adicional segunda, apartado tercero, de la *Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*) y, en los supuestos a los que se refiere el artículo 42.3 de esta Ley, el titular del Ministerio de Economía y Hacienda (actualmente, el titular del Ministerio de Consumo en virtud del artículo 21 del *Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales*), ejercerán la potestad sancionadora respecto de las infracciones administrativas cometidas en materia de juego objeto de esta Ley.

En virtud de lo anterior, siendo uno de los objetos del presente procedimiento la comisión de una infracción calificada como grave, la competencia para resolver corresponde al titular de la Dirección General de Ordenación del Juego.

### **SEGUNDO.- Responsabilidad**

CODERE ONLINE, SAU es sujeto infractor ya que, de acuerdo con el art. 38 de la LRJ:

*“1. Son sujetos infractores las personas físicas o jurídicas que realicen las acciones u omisiones tipificadas como infracciones en esta Ley, les den soporte, publiciten, promocionen u obtengan beneficio de las mismas.*



*2. Se consideran también sujetos infractores y organizadores de juego a los efectos del presente artículo, exigiéndoseles idéntica responsabilidad, a las personas físicas o jurídicas que obtuvieran un beneficio relevante vinculado directamente al desarrollo de actividades de juego como consecuencia de las acciones u omisiones referidas en el apartado anterior.”*

Los hechos descritos demuestran el incumplimiento por parte del operador del deber de cuidado exigible con relación a las medidas de la seguridad jurídica de los participantes en los juegos, de su tutela y protección, así como de prevención de conductas adictivas. Estas medidas se incardinan dentro de las políticas de juego responsable que los operadores de juego han de promover y desplegar, lo cual no es sino una consecuencia del principio de salud pública que informa la regulación del juego. Dicho incumplimiento es atribuible a CODERE ONLINE, SAU como sujeto infractor, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 40.b) de la LRJ ya que, como entidad explotadora de los juegos, debía conocer la prohibición de acceso a la actividad de juego de las personas referidas, lo que lleva a considerar al citado operador como sujeto responsable.

Conforme al artículo 42.2 de la LRJ, las infracciones calificadas como graves serán sancionadas por la Comisión Nacional del Juego con multa de cien mil a un millón de euros. Además de la multa, podrá imponerse la suspensión de la actividad en España por un plazo máximo de seis meses.

El artículo 42.5 de la LRJ establece que “La cuantía de las sanciones se graduará atendiendo a la naturaleza de los derechos personales afectados, al volumen de las transacciones efectuadas, a los beneficios obtenidos, al grado de intencionalidad, a la reincidencia, a los daños y perjuicios causados a las personas interesadas y a terceras personas, y a cualquier otra circunstancia que sea relevante para determinar el grado de antijuridicidad y de culpabilidad presentes en la concreta actuación infractora”.

El artículo 42.2 de la LRJ establece la horquilla de la sanción calificada como grave entre cien mil euros y un millón de euros. Tras tener en cuenta que hubo un jugador afectado, su participación en dinero real y los beneficios que obtuvo el operador, se acuerda la imposición de una sanción por la cuantía de CIENTO VEINTICINCO MIL (125.000) euros.





### **TERCERO.- Pago de la sanción**

El importe de la sanción asciende a 125.000 euros, como se ha señalado anteriormente.

De conformidad con el artículo 85.3 de la LPACAP, la reducción por el reconocimiento de responsabilidad es acumulable a la reducción por pago voluntario de la sanción, si bien la primera deberá ponerse de manifiesto dentro del plazo concedido para formular alegaciones al acuerdo de iniciación. En el supuesto objeto del presente acuerdo, si se aplican ambas reducciones, el importe de la sanción quedaría establecido en 75.000 euros.

Una vez constatado que se ha producido el pago voluntario de 75.000 euros y el reconocimiento de responsabilidad por el operador, procede dar por terminado el procedimiento, declarando esta circunstancia mediante la presente resolución, de conformidad con lo previsto en el artículo 85 LPACAP.

Por todo lo expuesto,

### **RESUELVO**

**Primero.-** Declarar la terminación del procedimiento administrativo de carácter sancionador ES/2023/072 incoado a CODERE ONLINE, SAU con CIF: xxxxxxxx como consecuencia de una infracción tipificada como grave en el artículo 40.b) LRJ, de conformidad con lo previsto en el artículo 85 LPACAP, al haber procedido dicha entidad al reconocimiento de responsabilidad y al pago voluntario de 75.000 euros, con las correspondientes reducciones en el importe de la sanción que se impone, que asciende a 125.000 euros. La efectividad de estas reducciones está condicionada a la renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la presente resolución.

**Segundo.-** Notificar la presente resolución para conocimiento y efectos, de acuerdo con lo previsto en los artículos 40 a 44 de la LPACAP, haciéndole saber que contra la misma, el



MINISTERIO  
DE CONSUMO

SECRETARÍA GENERAL DE  
CONSUMO Y JUEGO

DIRECCIÓN GENERAL  
DE ORDENACIÓN DEL JUEGO

interesado podrá interponer, al haber renunciado a cualquier acción o recurso en vía administrativa en los términos previstos en esta resolución, recurso contencioso administrativo con arreglo a lo dispuesto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, en el plazo de dos meses, contados a partir del siguiente a su notificación.

Madrid, 26 de octubre de 2023

Director General  
Mikel Arana Echezarreta