



VERSIÓN 24 DE FEBRERO DE 2020

PROYECTO DE REAL DECRETO DE COMUNICACIONES COMERCIALES DE LAS ACTIVIDADES DE JUEGO

I

La Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, estableció el marco regulatorio de la actividad de juego de ámbito estatal. La citada Ley, además de ofrecer seguridad jurídica a operadores y participantes, tiene como objetivo primordial la salvaguarda de diversos intereses de carácter público, entre los que cabe destacar la prevención de conductas adictivas, la protección de los derechos de los menores y otros grupos especialmente vulnerables y, en general, la protección de los consumidores.

En esta regulación se reconoce la importancia de garantizar la protección de esos intereses públicos en diversos ámbitos, entre los que pueden destacarse los que se incluyen en los artículos 4, 7 y 8 de la misma y cuyo desarrollo constituye el objeto último del presente real decreto.

Así, por una parte, se encuentran las actividades de publicidad, patrocinio y promoción de las actividades de juego, en relación con las cuales el citado artículo 7 establece que podrán ser realizadas cuando se cuente con la oportuna autorización contenida en el título habilitante correspondiente y, por otro lado, contiene una remisión reglamentaria para la determinación de las condiciones en las que podrá llevarse a cabo la actividad publicitaria.

Por otra parte, las políticas de juego responsable y de protección de los consumidores, contempladas en el artículo 8 de la ley estatal de regulación del juego, hacen referencia a acciones transversales de diverso tipo -preventivas, de sensibilización, de intervención y de control-, de las que se benefician tanto los jugadores en general como aquéllos con problemas de juego. Las mismas tienen como finalidad la consecución de buenas prácticas de juego, la promoción de actitudes de juego moderado y no compulsivo, la prevención de los posibles efectos que una práctica inadecuada pueda producir y la protección de los menores de edad y otros grupos en riesgo. Además, en el marco de la responsabilidad social corporativa, las políticas de juego responsable también exigen una implicación activa de los operadores de juego, que deberán establecer reglas básicas en esa materia y elaborar un plan de medidas para mitigar los posibles efectos perjudiciales derivados del juego.

II

En el momento actual ya existen diversas previsiones en determinadas normas de desarrollo de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, que hacen referencia a estos ámbitos, siendo las que afectan a las políticas de juego responsable más numerosas y con mayor grado de concreción.

Así, el Real Decreto 1613/2011, de 14 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, en lo relativo a los requisitos técnicos de las actividades de juego, establece previsiones relativas a la identificación previa de los participantes en los juegos y al control de las prohibiciones de acceso de, entre otros, menores y autoprohibidos. Igualmente, el Real Decreto 1614/2011, de 14 de noviembre, por el que se desarrolla la

Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, en lo relativo a licencias, autorizaciones y registros del juego, incluye disposiciones relativas al acceso al juego, información al participante sobre su actividad de juego, los límites de los depósitos, o al Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego.

Por otra parte, las órdenes ministeriales que aprueban la reglamentación básica de los distintos tipos de juego contienen medidas específicas en materia de juego responsable en relación con tipos concretos de juego, como pueden ser, por ejemplo, las relativas al juego de máquinas de azar, con previsiones relacionadas con la configuración previa del gasto y tiempo de la sesión, el cierre de la misma al superarse los umbrales determinados o el establecimiento de avisos periódicos al usuario sobre el tiempo transcurrido.

Igualmente, en las órdenes ministeriales que hasta ahora han sido aprobadas para regular las respectivas convocatorias de licencias generales de juego de ámbito estatal se ha contenido la obligación de que las empresas solicitantes presenten un Plan Operativo, previsto en el artículo 10.2 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, en el que debe contenerse la política en materia de juego responsable del operador, que incluya acciones preventivas contra el juego patológico, de sensibilización sobre los riesgos asociados al juego excesivo y las medidas proyectadas para paliar los efectos nocivos del juego, con un contenido mínimo determinado.

Este cuadro normativo se complementa con los acuerdos de corregulación y sistemas de autorregulación en materia de comunicaciones comerciales, implementados al amparo de lo dispuesto en el artículo 24.5 de la referida ley estatal de regulación del juego. En el marco de la corregulación se aprobó en 2012 un Código de Conducta sobre Comunicaciones Comerciales de las Actividades de Juego, suscrito por la práctica totalidad de los operadores de juego de ámbito estatal.

III

Sin perjuicio del marco normativo y de corregulación preexistente, resulta en este momento verdaderamente necesario desarrollar reglamentariamente los artículos 7 y 8 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, por las razones que se exponen a continuación.

En primer lugar, existe una trayectoria recorrida desde la aprobación de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, y la puesta en marcha del mercado regulado de juego online de ámbito estatal, que permite distinguir con precisión aquellos aspectos que necesitan de corrección o refuerzo. En el momento actual se cuenta ya con la suficiente perspectiva para abordar este ejercicio con solvencia suficiente.

En segundo lugar, resulta conveniente dar respuesta coherente, a nivel interno, a determinadas iniciativas desarrolladas en el ámbito europeo, en concreto la Recomendación de la Comisión Europea de 14 de julio de 2014, relativa a principios para la protección de los consumidores y los usuarios de servicios de juego en línea y la prevención del juego en línea entre los menores.

En tercer lugar, es constatable la creciente y sostenida sensibilidad social que ha generado el notorio aumento de la inversión publicitaria de las actividades de juego de ámbito estatal en estos últimos años y la consecuente proliferación de las comunicaciones comerciales asociadas a este tipo de actividades. Del mismo modo, la demanda social exige poner en marcha igualmente medidas de carácter preventivo, de sensibilización, de control e intervención sobre las graves consecuencias que el consumo de juegos de azar y apuestas puede comportar en determinadas personas.

Esta demanda social, plenamente compartida por la mayor parte del arco parlamentario, aspira a lograr un adecuado nivel de protección de los colectivos más vulnerables como son los menores de edad, los jóvenes y las personas que pueden estar experimentando un problema con el juego.

Por ello, desde la esfera estatal, se considera prioritario reforzar la exigibilidad y el alcance material del marco actualmente aplicable a las actividades publicitarias de la totalidad de los operadores de juego de ámbito estatal y a las actuaciones en materia de juego responsable llevadas a cabo por estas entidades.

IV

Por lo que respecta al ámbito subjetivo de aplicación, para garantizar la eficacia y la coherencia del régimen aplicable, el desarrollo reglamentario de la publicidad del juego regulado por la Ley 13/2011, de 27 de mayo, ha de incluir a todos los operadores comprendidos en el ámbito de aplicación de aquélla. Ello incluye a los operadores de juegos de lotería, que desarrollan esa actividad con arreglo a la reserva establecida en el artículo 4 de la citada Ley, sin perjuicio de las especificidades que quepa establecer en relación con la publicidad de tales juegos en atención a sus características particulares y, en el caso de la Organización Nacional de Ciegos Españoles, a la singularidad de su naturaleza de Corporación de Derecho Público y de carácter social. Los juegos de lotería revisten una prominente dimensión económica y social dentro del sector del juego en España, y su presencia publicitaria es acorde a tal importancia. Incluir esta actividad dentro del ámbito del Real Decreto garantiza la efectividad del mismo sobre la completa esfera del juego estatal y por tanto la coherencia con sus objetivos, resultando además consistente y adaptado a las previsiones de la jurisprudencia comunitaria en relación con la aplicación de la libre circulación de servicios y la libertad de establecimiento al ámbito del juego.

En cuanto al alcance material, resulta procedente partir del Código de Conducta de 2012, actualizando, perfeccionando, modificando y superando su contenido a nivel normativo en varios aspectos. Por ejemplo, desarrollando y reforzando varios de los principios incorporados en dicho Código en forma de condiciones y obligaciones concretas, aumentando de forma significativa el grado de restricción en determinados canales publicitarios o incluyendo, cuando así resulta adecuado, nuevas previsiones adicionales que mejoren o refuercen la protección actualmente existente en esta materia. Todas estas medidas y acciones están justificadas en razones de protección al consumidor en sus varias vertientes, en razones imperiosas de interés general, siendo todas ellas debidamente proporcionadas, para reforzar la garantía del interés público.

Por último, en el ámbito del juego responsable, se persigue en primer lugar completar el marco de la responsabilidad social corporativa, mediante la inclusión de medidas normativas concretas que intentan abordar necesidades u omisiones percibidas a lo largo del período de desarrollo del mercado regulado de juego. Igualmente, se pretende dimensionar las obligaciones de juego responsable, reforzando áreas como las obligaciones de información, el fomento de campañas y estudios de sensibilización por parte de los operadores, los mecanismos de detección de comportamientos problemáticos de juego o la canalización y la prevención del agravamiento de tales comportamientos una vez detectados.

V

Este real decreto consta de un preámbulo, treinta y siete artículos agrupados en cuatro títulos, así como de seis disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

El Título Preliminar, “Disposiciones generales”, establece el objeto del real decreto, que consiste en el desarrollo de determinadas previsiones de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, relativas a las comunicaciones comerciales, y a las políticas de juego responsable y protección de los consumidores. Además, especifica su ámbito de aplicación, tanto subjetivo como objetivo, abarcando éste último todas las actividades de juego que se desarrollen con ámbito estatal. Por último, se incorporan diversas definiciones, y se facilita un marco de colaboración y coordinación institucional entre la autoridad encargada de la regulación del juego con otros órganos y organismos públicos relevantes.

El Título I, rubricado “Las comunicaciones comerciales de las actividades de juego”, parte de la previsión de desarrollo reglamentario de la actividad publicitaria contenida en el artículo 7 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, cubriendo los distintos aspectos relacionados con la publicidad, patrocinio, promoción o cualquier otra forma de comunicación comercial de las actividades de juego. Así, el Capítulo I contiene el régimen jurídico de las comunicaciones comerciales y los principios generales a observar en las mismas, incluyendo distintos principios éticos de obligado cumplimiento. En el Capítulo II se incluyen disposiciones específicas, que afectan a determinadas formas de comunicación comercial, como el patrocinio o los bonos y otras iniciativas promocionales o la prohibición de personajes famosos o de notoriedad pública en las comunicaciones comerciales, las aplicaciones de juego gratuito o los sistemas de exclusión publicitaria; en el Capítulo III se incluyen previsiones específicas en función de los distintos canales publicitarios ofertados. Por su parte, en el Capítulo IV se incluyen previsiones para impulsar el mecanismo de corregulación en el ámbito de las comunicaciones comerciales, concebido como un sistema que eleva el nivel de protección de los consumidores, asegura una mayor involucración de los principales agentes del sector y complementa los objetivos de la normativa reguladora del juego en materia publicitaria.

El Título II, denominado “Políticas activas de información y protección de los usuarios”, se dedica al desarrollo reglamentario de las previsiones establecidas en el artículo 8 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo. En este sentido, y con carácter complementario a las medidas ya existentes, se han incorporado una serie de mecanismos de actuación concretos en este ámbito. Así, además de una disposición general sobre responsabilidad social corporativa, se han introducido una serie de obligaciones y medidas de actuación a implementar por los operadores de juego guiadas por el fin de prevenir, detectar y, en su caso, mitigar fenómenos patológicos como el de la adicción al juego o ludopatía u otros riesgos o problemas asociados al juego; adicionalmente, se han reforzado las facultades de regulación y control del organismo estatal competente en esta materia, y se han previsto fórmulas de colaboración de los operadores con la Administración.

Dentro de este Título, las distintas medidas de juego responsable se han sistematizado en tres áreas. La primera de ellas es la prevención, centrada en mecanismos de información transparente y fácilmente accesible a proporcionar a los usuarios por los operadores, contemplándose los requisitos y características de presentación, acceso y contenido mínimo de dicha información, así la implantación de un servicio telefónico de apoyo al usuario. La segunda la constituyen los mecanismos de sensibilización frente a los efectos adversos del juego, entre los que cabe destacar la posibilidad de comunicación de los estudios sobre juego responsable que el operador realice a la autoridad encargada de la regulación del juego de cara a facilitar su difusión, así como el deber de colaboración de los operadores con la Administración en determinadas iniciativas dirigidas a obtener un mejor conocimiento del funcionamiento de la actividad, de la percepción que de ella tienen sus usuarios y de los factores de riesgo vinculados al juego. La tercera de dichas áreas es la implantación de sistemas de control, entre los que destacan la obligación de los operadores de

realizar un seguimiento de la actividad de sus participantes de cara a la detección de posibles comportamientos de riesgo, así como disposiciones sobre la suspensión de cuentas de juego por autoexclusión y autoprohibición.

Por su parte, el Título III hace referencia al régimen de supervisión, inspección y control. En él, por una parte, se desarrollan las previsiones de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, en tales aspectos, como los requerimientos de cese o de información, y las relaciones con otras autoridades supervisoras sectoriales. Asimismo, se consigna el papel de los órganos encargados de la supervisión regulatoria en el régimen sancionador derivado de la normativa de juego y audiovisual. También se articulan mecanismos de conexión entre el régimen sancionador y los sistemas de correulación reconocidos, con la finalidad de reforzar la utilidad y eficacia de estos sistemas y se cualifica, en particular, el deber de diligencia de los operadores de juego en relación con la actividad de las empresas que utilizan como afiliados.

Por su parte, la primera de las disposiciones adicionales hace referencia al régimen especial de la participación de determinados menores, en atención al consolidado arraigo y tradición de la misma, en la celebración de sorteos de Lotería Nacional. La segunda reproduce el régimen específico reconocido legalmente del Consejo del Protectorado en la supervisión de la Organización Nacional de Ciegos Españoles, así como determinadas especificidades relativas a la publicidad de esta organización sobre sus actividades distintas de juego. Las disposiciones adicionales tercera y cuarta incluyen previsiones análogas sobre publicidad de actividades de interés general o benéficas, distintas de la actividad de juego, que puedan realizarse por el operador público SELAE o por asociaciones de utilidad pública o fundaciones constituidas por o vinculadas a operadores de juego. La disposición adicional quinta determina el régimen específico para la comunicación de mecanismos y protocolos de detección de comportamientos de riesgo y del protocolo en caso de detección para el año 2020 y 2021. Finalmente, la última disposición adicional determina una regla específica para la publicidad de marcas o nombres comerciales ya promocionados por los operadores de juego a la entrada en vigor de esta norma que no sean de su propiedad o del grupo empresarial al que pertenezcan.

Asimismo, en las disposiciones transitorias se consigna la necesidad de adaptar los sistemas de correulación existentes a la vigencia del real decreto, y se prevé la adaptación de los contratos de patrocinio y de las campañas publicitarias asociadas a personas o personajes famosos o de notoriedad pública.

Finalmente, en la disposición final primera se modifican determinadas disposiciones del Real Decreto 1614/2011, de 14 de noviembre, relacionadas todas ellas con el objeto de esta norma, cuya clarificación se ha considerado necesaria. La disposición final segunda faculta al Ministro de Consumo para desarrollar lo dispuesto en este real decreto. Para concluir, la disposición final tercera establece la entrada en vigor de esta norma.

VI

Este Real Decreto se ajusta a los principios de buena regulación a los que se refiere el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en particular a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia. En concreto, esta norma persigue un interés general, ya que busca garantizar la protección de los consumidores y, de forma más amplia, la garantía para la salud pública mediante la prevención de las conductas adictivas, la protección de los derechos de los menores y la salvaguardia de los derechos de los participantes en los juegos. Además, supone una regulación imprescindible habida cuenta de que no existen otras medidas que impongan menos obligaciones, y de

que se evitan cargas administrativas innecesarias o accesorias. Asimismo, durante su procedimiento de elaboración se ha favorecido la participación de los potenciales destinatarios de la norma a través del trámite de información pública.

Además, este real decreto ha sido presentado en el Consejo de Políticas de Juego, conforme a lo previsto en la Ley 13/2011, de 27 de mayo. Igualmente, ha sido sometido al informe del Consejo de Consumidores y Usuarios, de la Agencia Española de Protección de Datos y de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, en su doble condición de autoridad nacional de competencia y de supervisor estatal del mercado audiovisual.

Este real decreto ha sido sometido al procedimiento previsto en la Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de septiembre de 2015 por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información, así como a lo dispuesto en el Real Decreto 1337/1999, de 31 de julio por el que se regula la remisión de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas y reglamentos relativos a los servicios de la sociedad de la información.

El presente real decreto se aprueba en virtud de las facultades de desarrollo reglamentario reconocidas al Gobierno y recogidas en la disposición final segunda de la Ley 13/2011, de 27 de mayo.

En su virtud, a propuesta del Ministro de Consumo, de acuerdo con el Consejo de Estado y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día de 2020,

DISPONGO:

TÍTULO PRELIMINAR

Disposiciones generales

Artículo 1. Objeto.

El presente 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:

- a) Las condiciones bajo las cuales 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, pueden desarrollar actividades de publicidad, patrocinio, promoción o cualquier otra forma de comunicación comercial de su actividad.
- b) Las condiciones bajo las que deben desarrollarse políticas de juego responsable y de protección de los consumidores 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.

Artículo 2. Ámbito de aplicación.

Estarán sujetos a lo dispuesto en este real decreto las entidades que desarrollen una actividad de juego incluida en el ámbito de aplicación de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, incluyendo a los operadores designados para la

comercialización de los juegos de loterías regulados en esa ley, y en lo relativo al Título I, aquellas personas físicas o jurídicas, privadas o públicas, que, conforme a lo previsto en el artículo 36.3 y en el artículo 38.1 de dicha norma legal:

- a) Difundan comunicaciones comerciales de las actividades de juego o de sus operadores, en cualquier soporte, como prestadores de servicios de comunicación audiovisual o electrónica, prestadores de servicios de la sociedad de la información, incluidos afiliados, páginas web y redes sociales, y cualquier otro medio de comunicación.
- b) Participen en fases intermedias de la elaboración, transmisión o difusión de comunicaciones comerciales, como redes publicitarias, agencias de publicidad o prestadores de servicios de intermediación.

Artículo 3. Definiciones.

A los efectos del presente real decreto, se entenderá por:

- a) Actividad de juego: las incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de acuerdo con el artículo 2 de la misma.
- b) Actividades de promoción o promociones: bonos, bonificaciones, descuentos, regalos de apuestas o partidas, multiplicadores de cuotas o premios, ofertas o cualquier otro mecanismo similar, gratuito o sujeto a condiciones, destinado a promover de forma efectiva la participación en el juego, o la fidelización de clientes. Quedan excluidos de las actividades de promoción los mecanismos de distribución del fondo para premios acumulados en un determinado juego.
- c) Aplicaciones de juego gratuito: son aquellas en las que los usuarios podrán participar en el juego sin realizar aportación económica alguna y sin percibir ningún premio, directa o indirectamente, en dinero o en especie, por los aciertos o victorias que obtengan.
- d) Autoexclusión: facultad de un usuario de solicitar que temporalmente se le restrinja el acceso a su cuenta de juego sin que se proceda a su cancelación o cierre.
- e) Autoprohibición: facultad de un ciudadano 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.
- f) Autoridad encargada de la regulación del juego: Dirección General de Ordenación del Juego en virtud de lo dispuesto en la disposición adicional décima de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, u órgano que, en su caso, asuma legalmente sus competencias.
- g) Comunicación comercial: cualquier forma de actividad publicitaria difundida por cualquier medio o soporte, destinada a promocionar, de manera directa o indirecta, las actividades de juego definidas en el ámbito de aplicación de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, o las entidades que las realizan.
No se consideran comunicaciones comerciales la retransmisión de sorteos de juego, así como la difusión puramente informativa de sus resultados.

- h) Comunicación comercial a través de medios presenciales: actividad publicitaria que se realiza a través de vallas, marquesinas, carteles y cualquier otro mobiliario urbano, la que se fija sobre elementos móviles y medios de transporte, ya sean colectivos o propiedad del anunciante, así como la que se lleva a cabo a través de monitores o pantallas incorporadas al mobiliario urbano.
- i) Juego responsable: 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.
- j) Operador u operador de juego: persona física o jurídica que se encuentre habilitada, legalmente o mediante licencia o autorización, para el ejercicio de actividades de juego de ámbito estatal incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 13/2011, de 27 de mayo.
- k) Patrocinio: cualquier tipo de contribución que una persona física o jurídica habilitada para desarrollar actividades de juego reguladas en la Ley 13/2011, de 27 de mayo, haga a la financiación de bienes, servicios, actividades, eventos, programas o cualesquiera otros contenidos, con la finalidad de promocionar su nombre, marca, imagen, actividades o productos.
- l) Redes publicitarias: entidades que, en nombre y representación de los editores, ofrecen a los anunciantes la utilización de espacios publicitarios en servicios de la sociedad de la información y la optimización de los resultados publicitarios al orientar los anuncios al público interesado por el producto o servicio publicitado.
- m) Servicios de comunicación audiovisual: son servicios de comunicación audiovisual aquellos a los que se refiere el artículo 2.2 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual.
- n) Servicios de intercambio de videos a través de plataforma: aquellos definidos como tales en la Directiva (UE) 2018/1808 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, por la que se modifica la Directiva 2010/13/UE sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual.

Artículo 4. Colaboración y coordinación institucional.

La autoridad encargada de la regulación del juego cooperará y colaborará en las materias que son objeto del presente Título con otros órganos y organismos públicos, estatales y autonómicos, que ejerzan competencias en materia de juego, publicidad, comunicación audiovisual, protección de los consumidores o salud pública.

TÍTULO I

Las comunicaciones comerciales de las actividades de juego

Capítulo I

Régimen jurídico y principios generales de las comunicaciones comerciales

Artículo 5. Régimen jurídico de las comunicaciones comerciales.

1. Las comunicaciones comerciales se registrarán por lo dispuesto en la Ley 13/2011, de 27 de mayo, en el presente real decreto y en el resto de la normativa de desarrollo de la citada Ley. Igualmente, les será de aplicación la normativa general vigente en materia de publicidad, defensa de consumidores y usuarios y de prácticas comerciales desleales, la normativa sectorial aplicable según el medio o soporte de difusión empleado y, en particular, la que regula los servicios de comunicación audiovisual y los servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico. En todo caso, el envío de las comunicaciones comerciales se realizará con pleno respeto a la normativa vigente en materia de protección de datos de carácter personal.
2. Se considerarán prohibidas las comunicaciones comerciales que infrinjan las normas vigentes que les sean de aplicación o las condiciones para su desarrollo establecidas en el correspondiente título habilitante.

Artículo 6. Sujeción a autorización previa.

1. Para la realización de comunicaciones comerciales, el operador de juego deberá:
 - a) Contar con la correspondiente autorización contenida en el título habilitante, de acuerdo con lo que establece la Ley 13/2011, de 27 de mayo. Los títulos habilitantes incluirán autorización expresa para realización de actividades publicitarias sujetas a los principios, obligaciones y prohibiciones establecidos en el presente Título.
 - b) Realizar de manera efectiva actividades de juego en España.
2. No podrán realizarse comunicaciones comerciales dirigidas a residentes en España directamente accesibles desde territorio español o emplazadas en este, de operadores que no tengan título habilitante para ofrecer actividades de juego en España.
3. A los efectos del cumplimiento de la obligación prevista en el artículo 7.3 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, la autoridad encargada de la regulación del juego, a través de su página web, mantendrá actualizada y accesible la relación de los títulos habilitantes de los distintos operadores y, en su caso, las distintas marcas, denominaciones comerciales, páginas web, y aplicaciones móviles a través de las cuales comercializan sus juegos, así como cualquier otra resolución posterior que modifique las condiciones de ejercicio de los mismos.

Artículo 7. Principio de identificación de las comunicaciones comerciales y del anunciante.

1. Las comunicaciones comerciales deben ser claramente identificables y reconocibles como tales.

Sin perjuicio de que se puedan utilizar distintas fórmulas, términos o presentaciones a tal fin, se entenderá cumplida la obligación prevista en este apartado cuando en la comunicación comercial figure clara y apreciablemente, de manera adecuada al soporte a través del cual se difunda, la palabra “publicidad”, la abreviatura “publi” o similar, o bien cuando aquélla se inserte en bloques publicitarios o espacios publicitarios claramente identificables como tales por el receptor.

2. En las comunicaciones comerciales deberá indicarse con claridad la denominación social o el nombre o imagen comercial del operador de juego cuyas actividades sean objeto de promoción. Las comunicaciones comerciales, cualquiera que sea su formato, no inducirán a error en la identificación del operador que efectivamente desarrolla la actividad objeto de promoción.
3. Se prohíbe que los operadores de juego realicen publicidad a través de marcas, nombres comerciales o cualquier otra clase de imagen comercial que no sean de su propiedad o, en su caso, del grupo empresarial al que aquellos pertenecen.
4. Las comunicaciones comerciales no podrán contener referencias a juegos o sorteos relacionados con los resultados de los juegos o sorteos de otro operador, ni a su propiedad intelectual o industrial, sin la previa autorización de este último. Se excluyen de esta previsión los actos de comparación previstos en el artículo 10 de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal.

Artículo 8. Principio de veracidad.

Las comunicaciones comerciales no incluirán información falsa o información que, aun siendo cierta, por su contenido o presentación induzca o pueda inducir a error o confusión a los destinatarios. Igualmente, las comunicaciones comerciales tampoco omitirán datos sustanciales o hechos relevantes si dicha omisión es susceptible de inducir a error a los destinatarios.

Artículo 9. Principio de responsabilidad social.

1. Las comunicaciones comerciales serán hechas con sentido de la responsabilidad social, sin menoscabar ni banalizar la complejidad de la actividad de juego ni sus potenciales efectos perjudiciales sobre las personas, debiendo respetar la dignidad humana y los derechos y libertades constitucionalmente reconocidos.
2. Se consideran contrarias al principio de responsabilidad social y quedan prohibidas, en particular, las comunicaciones comerciales que:
 - a) Inciten a actitudes o comportamientos antisociales o violentos de cualquier tipo, discriminatorios por razones de raza o género, humillantes, denigratorios o vejatorios para éstas.
 - b) Asocien, vinculen, representen o relacionen de forma positiva o atractiva las actividades de juego con actividades o conductas ilícitas, así como con aquéllas que den lugar a daños económicos, sociales o emocionales.

- c) Desacrediten a las personas que no juegan u otorguen una superioridad social a aquéllas que juegan.
- d) Incluyan mensajes que desvaloricen el esfuerzo en comparación con el juego.
- e) Realicen apelaciones expresas a que el receptor de la comunicación comercial comparta con otras personas el mensaje previsto en la comunicación comercial.
- f) Utilicen representaciones gráficas del dinero o de productos de lujo.

Artículo 10. Principio de juego informado.

1. El diseño y difusión de las comunicaciones comerciales perseguirá el equilibrio entre la promoción de la actividad de juego y la necesaria protección de consumidores frente a los riesgos de esa actividad.
2. Se consideran contrarias al principio de juego informado y quedan prohibidas, en particular, las comunicaciones comerciales que:
 - a) Inciten a la práctica irreflexiva o compulsiva del juego o a la adopción de comportamientos de riesgo, o bien presenten los anteriores patrones de juego como prácticas estimulantes o atractivas.
 - b) Presenten ofertas de préstamos a los participantes en el juego o cualquier otra modalidad de crédito.
 - c) Sugieran que el juego puede ser una solución o una alternativa a problemas personales, educativos, profesionales o financieros.
 - d) Asocien, vinculen o relacionen las actividades de juego con ideas o comportamientos que expresen éxito personal, familiar, social o profesional.
 - e) Induzcan a error sobre la posibilidad de resultar premiado o sugieran que la repetición del juego aumenta la probabilidad de ganar.
 - f) Sugieran que la habilidad o la experiencia del jugador eliminará o disminuirá el azar de que depende la ganancia, o apelen a los conocimientos, perseverancia, competitividad o instinto del jugador, o a su dominio de la plataforma de apuestas del operador, como elementos determinantes del éxito en la actividad de juego.
 - g) Se dirijan específicamente a personas autoprohibidas o autoexcluidas.
 - h) Presenten o asimilen la actividad de juego como una actividad económica o de inversión financiera.
3. Las comunicaciones comerciales deberán incluir un mensaje relativo a jugar con responsabilidad, tipo “juega con responsabilidad”, “si juegas, sé responsable” o similar, de conformidad con una de las siguientes opciones:

- a) En caso de que se transmita de forma gráfica, el mensaje será claramente visible en toda la comunicación comercial o, en su defecto, deberá ocupar toda la imagen, al menos durante dos segundos al término de la comunicación comercial.
- b) Si el mensaje se transmite de manera oral, éste deberá aparecer siempre a la finalización de la comunicación comercial, como mínimo durante dos segundos.

En el caso de servicios de comunicación audiovisual radiofónica, el mensaje relativo a jugar con responsabilidad deberá aparecer, al menos, en una de cada dos comunicaciones comerciales realizadas de manera sucesiva por un mismo operador y por el mismo prestador de servicios, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 21.4 para el caso de los concursos.

La autoridad encargada de la regulación del juego podrá establecer, mediante resolución, las especificaciones relativas a la forma, tamaño, disposición, contraste y contenido del mensaje.

- 4. La autoridad encargada de la regulación del juego podrá establecer, mediante resolución, la obligatoriedad de que las comunicaciones comerciales incluyan un mensaje relativo a los efectos potencialmente dañinos derivados de la ludopatía o de un comportamiento de riesgo de juego, de manera alternativa o acumulativa al mensaje establecido en el apartado anterior.
- 5. Mediante resolución de la autoridad encargada de la regulación del juego, se podrán establecer las especificaciones relativas a la forma, tamaño, disposición, contraste y contenido de los mensajes previstos en este artículo.

Artículo 11. Principio de protección de menores.

- 1. Las comunicaciones comerciales no podrán ir dirigidas directa o indirectamente a los menores de edad ni podrán ser destinadas a la persuasión o incitación al juego de aquéllos.
- 2. Se consideran contrarias al principio de protección de menores y quedan prohibidas, en particular, las comunicaciones comerciales que:
 - a) Inciten directa o indirectamente a menores de edad a la práctica del juego, por sí mismos o mediante terceras personas.
 - b) Resulten, por su contenido o diseño, racional y objetivamente aptas para atraer la atención o el interés particular de los menores de edad, incluyendo las mascotas de marca o sintonías destinadas específica o principalmente a menores de edad.
 - c) Exploten la especial relación de confianza que los menores de edad depositan en sus padres, profesores, u otras personas.
 - d) Utilicen la imagen, voz u otras características inherentes a los menores de edad o a personas caracterizadas para parecer menores de edad.
 - e) Presenten la práctica del juego como una señal de madurez o indicativa del paso a la edad adulta.

- f) Se difundan o emplacen en medios, programas o soportes, cualquiera que éstos sean, destinados específica o principalmente a menores de edad.
 - g) Se inserten en aplicaciones, páginas web, o contenidos digitales dirigidos específica o principalmente a menores de edad, o bien junto a vínculos de páginas web destinadas a ese mismo público.
 - h) Se difundan o emplacen en el interior o exterior de salas u otros espacios destinados al público, cuando en los mismos se desarrollen proyecciones de obras cinematográficas o representaciones teatrales o musicales a los que pueden acceder menores de edad
 - i) Se difundan o emplacen en el interior o exterior de estadios, salas o recintos deportivos, cuando en los mismos se celebren acontecimientos o competiciones cuya participación esté restringida en exclusiva a menores de edad.
 - j) Se refieran a apuestas sobre eventos cuya participación esté restringida en exclusiva a menores de edad.
3. Las comunicaciones comerciales deberán incluir la advertencia de que los menores de edad no podrán participar en actividades de juego, tipo “menores no”, “+18” o similar, de conformidad con una de las siguientes opciones:
- a) En caso de que se transmita de forma gráfica, la advertencia será claramente visible en toda la comunicación comercial o, en su defecto, deberá ocupar toda la imagen, al menos durante dos segundos al término de la comunicación comercial.
 - b) Si la advertencia se transmite de manera oral, ésta deberá aparecer siempre a la finalización de la comunicación comercial, como mínimo durante dos segundos.

En el caso de servicios de comunicación audiovisual radiofónica, la advertencia anterior deberá aparecer, al menos, en una de cada dos comunicaciones comerciales realizadas de manera sucesiva por un mismo operador y por el mismo prestador de servicios.

La autoridad encargada de la regulación del juego podrá establecer, mediante resolución, las especificaciones relativas a la forma, tamaño, disposición, contraste y contenido del mensaje.

Capítulo II

Disposiciones específicas

Artículo 12. Actividades de patrocinio.

- 1. No se utilizará la imagen de marca, nombre comercial, denominación social, material o mensajes promocionales del patrocinador en eventos, bienes o servicios diseñados para menores de edad o destinados principalmente a ellos.

2. No será admisible el patrocinio de actividades, acontecimientos deportivos, o retransmisiones de los mismos, dirigidos específicamente o cuya participación esté restringida en exclusiva a menores de edad.
3. No podrán realizarse actividades de patrocinio que consistan en la utilización del nombre de una marca o denominación comercial de un operador para identificar a una instalación deportiva o a cualquier centro de entretenimiento. Tampoco podrán realizarse actividades de patrocinio que impliquen sustituir o añadir al nombre de un equipo deportivo o de cualquier otra entidad ajena al sector de los juegos de azar y las apuestas el nombre o la denominación comercial de un operador.
4. Los operadores garantizarán que la emisión o difusión del patrocinio mediante comunicaciones comerciales a través de medios presenciales se ajuste a las limitaciones horarias establecidas en este real decreto para modalidades de servicios de comunicación audiovisual, con excepción del patrocinio deportivo de camisetas o equipaciones deportivas.

Artículo 13. Actividades de promoción.

1. Se prohíbe realizar comunicaciones comerciales sobre promociones de captación de clientes que recojan cuantías económicas de ningún tipo
2. Las promociones de captación de clientes quedan limitadas en su cuantía, cualesquiera que fueron las condiciones de la promoción, a 100 euros.

La autoridad encargada de la regulación del juego podrá desarrollar las condiciones y límites a que sujetar, en su caso, la actividad promocional destinada a clientes existentes, más allá de lo que se dispone en este real decreto. En todo caso, queda prohibida cualquier clase de actividad promocional dirigida a aquellos clientes existentes que hayan sido catalogados como jugadores con un comportamiento de juego de riesgo en virtud de lo dispuesto en el artículo 34.

3. Las comunicaciones comerciales de las actividades de promoción:
 - a) No podrán trasladar la percepción falsa o equívoca de gratuidad o de falta de onerosidad de la promoción, ni inducir a confusión respecto a la naturaleza del juego.
 - b) No incluirán testimonios de beneficiarios previos, reales o figurados, de la promoción.
 - c) No podrán basarse, total o parcialmente, en la habilidad del jugador.
 - d) Deberán incluir información clara y transparente sobre, en caso de resultar aplicables:
 - i. La cuantía mínima del depósito a realizar por el usuario para acceder a la promoción.
 - ii. La cantidad que debe jugarse y, en su caso, el número de veces que es necesario apostar una determinada cantidad para que el jugador pueda acceder sin restricciones, a través de su cuenta de juego, a la cuantía de la promoción y a las posibles ganancias derivadas de su utilización.
 - iii. El plazo máximo para liberar la ventaja económica de la promoción.
 - iv. La naturaleza de la promoción, identificando si se trata de dinero retirable o dinero en apuestas.

No será preciso incluir la información prevista en el párrafo d) cuando las comunicaciones comerciales de las actividades de promoción se difundan a través de espacios publicitarios en páginas web o aplicaciones móviles en los que, por su tamaño o capacidad, no resultase posible la inclusión de la mencionada información, así como en piezas radiofónicas, si bien en tales supuestos deberá indicarse, de forma clara y adecuada al medio de difusión, que la promoción está sujeta a condiciones disponibles en la página web del operador. En estos casos, la información prevista en el párrafo d) se mostrará en un vínculo directo e inmediatamente accesible, de manera clara y diferenciada al resto de la información relativa a la promoción.

4. La información del resto de condiciones a que se sujeten las actividades promocionales debe estar disponible, junto a los elementos detallados en el párrafo d) del apartado 2, en la página web del operador, de manera clara, accesible y diferenciada, previamente a la contratación de la promoción y durante todo el disfrute de la misma por parte del jugador.

En particular, se deberán recoger, en el supuesto de resultar aplicables:

- a) Los importes máximos de apuesta permitidos.
- b) El orden de uso previo, simultáneo o sucesivo de la promoción, en relación con los depósitos o participaciones provenientes de la cuenta del jugador vinculados a la misma.
- c) La operativa para la cancelación anticipada de la promoción y su correspondiente impacto sobre la cuenta de juego.
- d) El momento en el que el jugador puede disponer sin restricciones de las ganancias derivadas del uso de la promoción.
- e) Las limitaciones de dichas ganancias a una cantidad límite.
- f) Cuota mínima, en su caso, a la que deben realizarse apuestas.
- g) Cualesquiera otras reglas a que se sujete el consumo o la contabilización del bono.
- h) Medios de pago aceptados para suscribirse a la promoción.

5. El funcionamiento de las promociones:

- a) No puede alterar la mecánica del juego ni el retorno en premios de los juegos a los que se aplica.
- b) No puede suponer la congelación del saldo de la cuenta de juego del jugador cuyo origen provenga de depósitos hechos con dinero real. En todo momento este saldo podrá ser objeto de retirada sin penalización, sin perjuicio de la pérdida del bono y del saldo positivo resultante de la operación del mismo.
- c) Debe presentar al usuario, en su cuenta de juego, las cuantías, saldos y premios claramente separados de las operaciones con dinero real.
- d) Las condiciones para poder disfrutar de los premios derivados del bono no podrán afectar a las cantidades económicas vinculadas a los depósitos o a las participaciones con dinero real del usuario.
- e) En el caso de promociones consistentes en partidas gratuitas, las condiciones establecidas en los párrafos c) y d) anteriores no resultarán obligatorias siempre que las posibles ganancias derivadas de las mismas no estén sujetas a restricción de cara a su plena disposición por el usuario.
- f) No puede vincularse a la posibilidad de cancelación anticipada de apuestas.
- g) No puede vincularse a que el jugador tenga que realizar un depósito por encima del límite semanal que tenga preestablecido.

- h) En el caso de promociones de fidelización, no podrá exigir la realización de un número de participaciones para que la promoción sea liberada.
6. Los usuarios a los que se les haya concedido un aumento de los importes de depósito en su cuenta de juego de conformidad con lo previsto en el artículo 36 del Real Decreto 1614/2011, de 14 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, en lo relativo a licencias, autorizaciones y registros del juego, no podrán recibir ningún tipo de promoción en los 30 días siguientes a aquel en que esos nuevos límites económicos hayan entrado en vigor.
 7. Los usuarios que hayan solicitado realizar una retirada de su cuenta de juego no podrán recibir ningún tipo de promoción personalizada mientras dicha retirada no se haga efectiva.
 8. El cumplimiento de los requisitos dispuestos en este artículo no afectará a la posible consideración como abusivas o inequitativas de las condiciones contractuales concretas establecidas por el operador en relación con la promoción.
 9. La autoridad encargada de la regulación del juego podrá desarrollar los requisitos establecidos en este artículo, añadir otros nuevos o modificar el umbral máximo establecido en el apartado 2.

Artículo 14. Aplicaciones de juego gratuito.

1. Los operadores podrán ofrecer aplicaciones de juego gratuito, siempre que:
 - a) Estén únicamente disponibles en la plataforma del operador una vez el usuario se haya registrado.
 - b) No generen en los participantes una expectativa falsa sobre los juegos comercializados por el operador en que se utilice dinero u otro tipo de bienes evaluables económicamente bien mediante la utilización de reglas de juego diferentes, bien mediante el uso de un generador de números aleatorios u otro sistema de aleatoriedad con un software o una programación diferentes al empleado en el juego real, o bien por medio de cualquier otra variación sustancial respecto a las condiciones en que se desarrolla el juego efectivamente comercializado.
2. Las actividades promocionales relacionadas con las aplicaciones de juego gratuito deberán respetar en todo caso lo previsto en el artículo 13.

Artículo 15. Aparición de personas o personajes de relevancia o notoriedad pública en comunicaciones comerciales.

1. Se prohíbe la aparición en las comunicaciones comerciales de personas o personajes de relevancia o notoriedad pública, sean aquéllos reales o de ficción, siempre y cuando:
 - a) No hayan adquirido esa condición a consecuencia de la propia comunicación comercial.
 - b) No sean los narradores de las retransmisiones en directo previstas en el artículo 19, en cuyo caso, además de ajustarse de manera específica a lo previsto en el mencionado apartado, sólo podrán emitirlas en el contexto de la narración del evento.

- c) No sean los presentadores de concursos emitidos a través de medios televisivos o radiofónicos, en cuyo caso sólo podrán emitirlas durante el programa que sirve de soporte al concurso.
- 2. La publicidad sobre actividades de juego que oferten los pronosticadores de apuestas se ajustará a lo que dispone el artículo 27 de este real decreto.

Artículo 16. Sistemas de exclusión publicitaria.

Con carácter previo a la realización de comunicaciones comerciales dirigidas a un usuario concreto, ya sea a través de servicios de la sociedad de la información o a través de medios distintos de dichos servicios, se deberá comprobar si dicho usuario figura inscrito en los sistemas de exclusión publicitaria a fin de no llevar a cabo la comunicación comercial, salvo que el operador concreto cuente específicamente con el consentimiento del destinatario para el envío de la misma.

Capítulo III

Disposiciones específicas en función del canal de difusión publicitaria

Artículo 17. Comunicaciones comerciales en medios presenciales.

- 1. La realización de comunicaciones comerciales a través de medios presenciales de las actividades de juego desarrolladas al amparo de los títulos habilitantes regulados en el Título III de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, requerirá ajustarse a la normativa sobre publicidad de juego de las Comunidades Autónomas.
- 2. Quedan exceptuadas de la previsión del apartado anterior:
 - a) Las comunicaciones comerciales a través de medios presenciales que se ofrezcan en ferias u otro tipo de eventos específicos del sector, o las que se realicen en establecimientos presenciales de juego, excluyendo los establecimientos de hostelería.
 - b) Las que se realicen en aplicación de un determinado patrocinio deportivo dentro de instalaciones deportivas.
- 3. Se prohíben las comunicaciones comerciales remitidas a través de correo postal.

Artículo 18. Comunicaciones comerciales en servicios de comunicación audiovisual.

- 1. Las comunicaciones comerciales de los operadores de juego en servicios de comunicación audiovisual únicamente podrán emitirse entre la 01:00 y las 5:00 horas, sin perjuicio de las reglas especiales establecidas en los artículos 19 a 22.

2. Las restricciones horarias que se fijan en este precepto y en los artículos 20 a 22 solo serán aplicables a las comunicaciones comerciales de los operadores de juego en servicios de comunicación audiovisual a petición cuando estas comunicaciones sean distinguibles y separables de la programación que se realiza en esos servicios. Asimismo, se aplicarán las reglas previstas en el artículo 19 para la difusión de comunicaciones comerciales durante acontecimientos en directo en caso de que estos se retransmitan a través de servicios a petición.

Artículo 19. Reglas de difusión de comunicaciones comerciales durante acontecimientos en directo en servicios de comunicación audiovisual.

1. Durante las retransmisiones en directo por cualquier medio de acontecimientos deportivos, hípicas o cualesquiera otros de naturaleza competitiva se podrán emitir comunicaciones comerciales de apuestas, desde su inicio hasta el final, incluidos los descansos e interrupciones reglamentarios, siempre que, acumuladamente:
 - a) La retransmisión audiovisual televisiva o radiofónica tenga lugar a partir de las 20:00 y hasta las 5:00 horas.
 - b) La comunicación comercial no incluya:
 - 1º. Referencias directas o indirectas a promociones o bonos de cualquier clase.
 - 2º. Interpelaciones o incitaciones a la realización inmediata de apuestas, del tipo “juega ya”, “apuesta ahora” o similar.
 - 3º. Información sobre la posibilidad de reintegrar la cantidad apostada, en todo o en parte, previamente a la verificación del hecho objeto de la apuesta.
 - 4º. Información sobre cotizaciones.
 - 5º. Vinculaciones entre el hecho de apostar y la lealtad o afinidad del apostante hacia determinados participantes o deportistas.
 - c) La comunicación comercial resulte perfectamente identificable como tal en el contexto de la narración del evento. En particular, y sin perjuicio de que sean los encargados de la narración los que la realicen o participen en ella, la comunicación comercial de la apuesta deberá presentar la información de manera neutra y no podrá situar al narrador o a sus interlocutores como protagonistas de la acción de apostar.
2. Lo dispuesto en el apartado 1 resulta de aplicación a las comunicaciones comerciales de cualquier tipo, difundidas o emplazadas físicamente, que resulten capturadas por la retransmisión audiovisual, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 12.4.
3. La autoridad encargada de la regulación del juego podrá limitar el número de comunicaciones comerciales retransmitidas durante las franjas horarias previstas en el párrafo a) del apartado 1 de este artículo.

Artículo 20. Reglas de difusión de comunicaciones comerciales de apuestas mutuas, de loterías instantáneas o presorteadas y de bingo en servicios de comunicación audiovisual.

En los servicios de comunicación audiovisual las comunicaciones comerciales de los operadores de juego relativas a apuestas mutuas, a loterías instantáneas y al juego de bingo no podrán emitirse dentro de las franjas horarias de protección reforzada establecidas en el artículo 7.2 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, ni tampoco en los bloques publicitarios inmediatamente anteriores o posteriores a programas dirigidos específica o principalmente al público infantil.

Estas franjas horarias únicamente serán aplicables cuando el operador no ostente licencias singulares asociadas a las modalidades de juegos a las que resultan de aplicación las reglas de difusión audiovisual recogidas en los artículos 18 y 19.

Artículo 21. Reglas de difusión de comunicaciones comerciales de concursos en servicios de comunicación audiovisual.

1. En los servicios de comunicación audiovisual, las comunicaciones comerciales relativas a concursos no podrán emitirse en los bloques publicitarios inmediatamente anteriores o posteriores a programas dirigidos específica o principalmente al público infantil.
2. Cuando la difusión de los concursos se incluya en un programa cuya calificación por edades sea “no recomendado para menores de dieciocho años” únicamente podrán emitirse entre las 22:00 horas y las 6:00 horas del día siguiente.
3. Si el concurso se instrumenta a través de un contenido audiovisual, mediante cualquier canal, la información sobre el precio de la participación deberá ofrecerse en la invitación a participar y, cuando el medio soporte del desarrollo del concurso lo permita, durante todo el tiempo en que se realice la promoción o publicidad del concurso. La información deberá presentarse sobreimpresa de forma estática y en condiciones de tipo de letra, disposición y contraste que permitan su perfecta visualización o percepción. El tamaño de los caracteres no será menor que el empleado para informar del medio de participación o, en su caso, del pago de la misma.
4. A las comunicaciones comerciales y la difusión de concursos a través de servicios de comunicación audiovisual radiofónica no le resultarán de aplicación la obligación establecida en el artículo 10.3.

Artículo 22. Reglas de difusión de comunicaciones comerciales de loterías de efecto diferido y rifas en servicios de comunicación audiovisual.

En los servicios de comunicación audiovisual, las comunicaciones comerciales relativas a juegos de lotería de efecto diferido, incluidas las de carácter ocasional, así como a las relativas a rifas, no podrán emitirse en los bloques publicitarios inmediatamente anteriores o posteriores a programas dirigidos específica o principalmente al público infantil.

Artículo 23. Reglas de difusión de comunicaciones comerciales en servicios de intercambio de videos a través de plataforma.

1. Los operadores de juego solo podrán emitir comunicaciones comerciales audiovisuales comercializadas, vendidas u organizadas por prestadores del servicio de intercambio de vídeos a través de plataforma cuando las comunicaciones se ajusten a las franjas horarias previstas en los artículos 18 a 22.
2. Durante retransmisiones de acontecimientos en directo en servicios de intercambio de vídeos a través de plataforma, los operadores de juego solo podrán emitir comunicaciones comerciales audiovisuales comercializadas, vendidas u organizadas por prestadores del servicio de intercambio de vídeos a través de plataforma cuando estas se ajusten a lo que dispone el artículo 19.

Artículo 24. Comunicaciones comerciales a través de correo electrónico u otros medios equivalentes.

1. El envío de comunicaciones comerciales a través de correo electrónico u otro medio de comunicación electrónica equivalente sólo podrá realizarse de conformidad con lo previsto en el artículo 21 de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico.
2. Los operadores de juego que comercialicen juegos cuya participación se sujete a un registro de usuario previo no podrán remitir ningún tipo de comunicación comercial a través de correo electrónico u otro medio de comunicación electrónica equivalente dirigida a:
 - a) Usuarios registrados cuya inscripción en el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego se ponga de manifiesto al operador por la autoridad encargada de la regulación del juego.
 - b) Usuarios que hayan ejercitado su facultad de autoexclusión.
 - c) Usuarios que hayan sido catalogados como jugadores en riesgo por el operador, de acuerdo a los sistemas y protocolos de detección de comportamientos de riesgo previstos en el artículo 34.

Las prohibiciones previstas en este apartado se instrumentarán a partir de las 00:00 horas del segundo día después de aquél en que se haga efectiva la inscripción en el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego, la autoexclusión o la catalogación de un participante como jugador con comportamiento de riesgo.

Artículo 25. Comunicaciones comerciales en servicios de la sociedad de la información.

1. A los efectos de facilitar el funcionamiento de los mecanismos de control parental, a las comunicaciones comerciales en servicios de la sociedad de la información se les incorporará un identificador que habilite su categorización relativa a juegos de azar.
2. Las comunicaciones comerciales no se superpondrán al contenido principal de la página o aplicación sin que exista una acción previa del usuario, con excepción de aquéllas que se desarrollen exclusivamente en el propio portal del operador. En todo caso, las comunicaciones comerciales nunca bloquearán la navegación y deberán poder ser cerradas o detener su ejecución con facilidad.

3. Las comunicaciones comerciales no podrán ser emplazadas en páginas web que a su vez promocionen actividades de juego de entidades sin título habilitante en España, presentándolas como orientadas a los usuarios españoles, ni en páginas web cuyo contenido infrinja la normativa aplicable en materia de propiedad intelectual.

Artículo 26. Reglas específicas sobre comunicaciones comerciales en redes sociales en línea.

En relación con las comunicaciones comerciales en servicios de la sociedad de la información ofrecidas a través de páginas web que sirvan de soporte o canal a redes sociales en línea:

- a) A efectos de lo dispuesto en este real decreto, todas las publicaciones de las cuentas oficiales de los operadores son comunicaciones comerciales, con excepción de la información que deriva directamente de la representación gráfica de la retransmisión de un acontecimiento deportivo.
- b) Los operadores deberán introducir un mensaje único sobre juego responsable cada cuatro comunicaciones comerciales publicadas en las cuentas desde las que emiten, de forma directa, comunicaciones comerciales dirigidas a residentes en España.
- c) Los operadores harán uso de aquellos mecanismos habilitados por las redes sociales en línea para evitar que los menores de edad puedan seguir sus cuentas oficiales, así como cuantos otros mecanismos ofrezcan dichas redes para garantizar la protección de ese colectivo.
- d) Los operadores solo podrán emitir comunicaciones comerciales en aquellas redes sociales en línea con perfil de usuario que dispongan de mecanismos de filtrado para el usuario que permitan impedir la aparición de comunicaciones comerciales.

Artículo 27. Reglas específicas sobre comunicaciones comerciales emitidas por pronosticadores de apuestas

1. Los operadores de juego solo podrán suscribir acuerdos publicitarios con aquellos pronosticadores de apuestas que se comprometan a publicar de forma íntegra, en las redes sociales o en las páginas web donde realizan sus pronósticos, todos los resultados que hayan obtenido a título individual en la plataforma del operador con el que han formalizado su relación contractual publicitaria.
2. La detección del incumplimiento de lo dispuesto en el apartado 1 por parte del operador supondrá la resolución del contrato publicitario con el pronosticador de apuestas y la imposibilidad de suscribir un nuevo contrato en los tres años siguientes a contar desde dicha resolución.

Capítulo IV

Corregulación

Artículo 28. Acuerdos de correulación.

1. La autoridad encargada de la regulación del juego podrá suscribir acuerdos de correulación que coadyuven al cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley 13/2011, de 27 de mayo, y en el presente real decreto sobre comunicaciones comerciales, con entidades de autorregulación que cumplan los requisitos establecidos en la normativa comunitaria de aplicación. En la medida en que dichos acuerdos afecten a las comunicaciones comerciales efectuadas por los prestadores del servicio de comunicación audiovisual, deberá recabarse informe del organismo público o autoridad nacional de reglamentación en el mercado de las comunicaciones audiovisuales con carácter previo a la firma de los mismos.
2. En el marco de los acuerdos de correulación podrán aprobarse códigos de conducta, de adhesión voluntaria de los operadores y demás entidades intervinientes en la actividad publicitaria, que incluirán, como mínimo:
 - a) Medidas individuales o colectivas de autocontrol previo de los contenidos publicitarios que permitan presumir la buena fe del adherido al código en la apariencia de legalidad de la comunicación comercial, debiendo determinarse en el código el carácter voluntario u obligatorio de esas medidas.
 - b) Sistema de resolución extrajudicial de reclamaciones y controversias, al que se obliguen los firmantes, que cumplan los requisitos establecidos en la normativa comunitaria y, como tales, sean notificados a la Comisión Europea, de conformidad con lo previsto en el artículo 24.5 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo.
 - c) Mecanismos de supervisión y control a posteriori del cumplimiento del mismo, incluido el seguimiento y supervisión de las resoluciones que adopte el órgano o entidad encargado de resolver las reclamaciones.
3. Para el seguimiento del cumplimiento de los códigos de conducta y de la actividad de supervisión y control de los mismos se establecerá una comisión mixta, presidida por un representante de la autoridad encargada de la regulación del juego e integrada por representantes de los firmantes del correspondiente código, del organismo público o autoridad nacional de reglamentación en el mercado de las comunicaciones audiovisuales, de la entidad de autorregulación encargada de su control, así como de las asociaciones de consumidores y usuarios, en los términos previstos en el código.
4. La autoridad encargada de la regulación del juego publicará en su página web los acuerdos de correulación y códigos de conducta que haya firmado, así como las entidades que se hayan adherido a los mismos.

TÍTULO II

Políticas activas de información y protección de los usuarios

Artículo 29. Política integral de responsabilidad social corporativa.

1. En el desarrollo de su actividad, los operadores están sujetos a una política integral de responsabilidad social corporativa que contemple el juego como un fenómeno complejo y persiga prevenir, sensibilizar, intervenir, controlar y reparar los efectos negativos que, en su caso, pueda provocar.
2. Las previsiones en materia de juego responsable contenidas en este Título se entienden sin perjuicio de las previstas en cualquier otra norma aplicable a la actividad de juego sujeta a licencia, autorización o reserva en virtud de la Ley 13/2011, de 27 de mayo.
3. Los operadores, en los términos previstos en los artículos 8 y 10.2 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, deben elaborar un plan de medidas activas de juego responsable que formará parte del plan operativo al que se someterá su actividad y en el que se concretará de forma expresa la implementación que el operador realiza del conjunto de medidas que se establecen en este título. Dicho plan deberá estar permanentemente actualizado y a disposición de la autoridad encargada de la regulación del juego.
4. Los operadores deberán designar un responsable para sus relaciones en esta materia con la autoridad encargada de la regulación del juego, encargado de la supervisión del ejercicio de las políticas de juego responsable del operador y de la elaboración de una memoria anual sobre las actividades realizadas por el operador en esta materia.

Este delegado podrá compaginar sus funciones con otro tipo de tareas dentro de su organización, pero en ningún caso podrá participar en el diseño de promociones de juego ni tampoco depender del departamento de publicidad del operador.

El delegado de juego responsable deberá contar con los recursos materiales, humanos y técnicos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Capítulo I

Mecanismos de prevención

Artículo 30. Obligaciones de información.

1. Los portales web y aplicaciones móviles de juego de los operadores dispondrán de un enlace directo a información sobre juego responsable. Dicho acceso tendrá la denominación de “Juego informado” y deberá ser claramente visible en la página de inicio del portal o aplicación mencionados.

Junto a dicho acceso, los operadores habilitarán el enlace a los portales públicos sobre juego responsable que ponga a disposición de los operadores y los usuarios la autoridad encargada de la regulación del juego.

La autoridad encargada de la regulación del juego determinará la forma, apariencia y denominación los enlaces previstos en este apartado

2. En la sección sobre juego informado se incluirá, al menos, la siguiente información:
 - a) Información general sobre juego responsable y los posibles riesgos que puede generar la práctica no responsable del juego.

- b) Prohibición de jugar a menores de edad.
- c) Facultad de autoprohibición y condiciones de ejercicio.
- d) Límites de depósitos y su operativa de funcionamiento y modificación.
- e) Posibilidad de autoexclusión temporal de la cuenta de juego por el usuario.
- f) Referencia a, al menos, una organización que ofrezca información sobre los trastornos asociados con el juego y que pueda ofrecer asistencia al respecto en todo el territorio nacional, así como a la sección correspondiente disponible en la web oficial de la autoridad encargada de la regulación del juego.
- g) Referencia a las estructuras del Sistema Nacional de Salud que desarrollan servicios de prevención y atención a los trastornos asociados con el juego.
- h) Información sobre la existencia de mecanismos de control parental.
- i) Referencia a estudios y proyectos en materia de juego responsable promovidos y, en su caso, hechos públicos por el operador.
- j) Test de autoevaluación del comportamiento de juego, con identificación de la entidad que lo ha elaborado o aprobado y de las reglas para la interpretación de los resultados obtenidos.
- k) Existencia de mecanismos de detección de comportamientos de riesgo del usuario, con referencia a las acciones que el operador adoptará al detectarse tales comportamientos.
- l) Teléfono de asistencia en materia de juego responsable, con indicación de si dicho servicio se presta directamente por el operador o a través de terceros en los términos previstos en el artículo 33 y del contenido de la asistencia que se presta a través del mismo.

La información contenida en esta sección estará disponible para su descarga.

3. Bajo la denominación “Juego Seguro”, de forma claramente separada a la sección de “Juego Responsable”, los operadores incluirán en sus portales o aplicaciones un acceso directo a información relativa a las licencias o autorizaciones de las que sean titulares, incluyendo un vínculo a la web oficial de la autoridad encargada de la regulación del juego.
4. Sin perjuicio de lo anterior, en los portales web y aplicaciones del operador deberá igualmente ser visible y claramente identificable:
 - a) La prohibición de jugar a menores de edad, a cuyos efectos se facilitará un acceso directo a información sobre el procedimiento de registro de usuario y las consecuencias de detectar un usuario menor de edad.
 - b) La posibilidad de ejercer la facultad de autoprohibición, a cuyos efectos se facilitará un acceso directo al servicio web de la autoridad encargada de la regulación del juego para el ejercicio de esta facultad.
5. En el supuesto de que el operador comercialice su actividad en virtud de su título habilitante estatal también a través de establecimientos abiertos al público, en los mismos deberá estar claramente visible la prohibición de jugar de los menores de edad y autoprohibidos.

6. Al objeto de garantizar la uniformidad, claridad y comprensión por los usuarios de las obligaciones de información previstas en este artículo, la autoridad encargada de la regulación del juego aprobará, mediante resolución, la configuración de los iconos correspondientes y los enlaces que, en su caso, deben relacionarse con los mismos.

Artículo 31. Información y asistencia sobre juego responsable y comportamientos de riesgo.

1. Los operadores habilitarán un servicio telefónico de atención al cliente a través del cual se prestará información y asistencia en materia de juego responsable. A través de dicho servicio, que se prestará al menos en castellano y no podrá ser susceptible de tarificación adicional, se informará adecuadamente a los usuarios, como mínimo, de:
 - a) Los riesgos que puede generar la actividad de juego.
 - b) La posibilidad de realizar un test de autoevaluación.
 - c) La posibilidad de ejercer las facultades de autoprohibición o de autoexclusión.
 - d) Los servicios públicos de prevención y atención a los trastornos asociados con el juego prestados en centros de tratamiento integrados en la estructura del Sistema Nacional de Salud, así como de otras instituciones sociales y clínicas a las que el usuario puede acudir en función de su domicilio, en caso de considerarlo oportuno.
2. Este servicio se prestará directamente por el operador, individualmente o en conjunción con otros operadores, o a través de terceros, previo el oportuno acuerdo firmado al efecto.

Los acuerdos que, en su caso, se suscriban deberán ser comunicados a la autoridad encargada de la regulación del juego dentro del mes siguiente a su firma.

3. El número de teléfono será visible, como mínimo, en la sección sobre juego responsable de la página principal del operador.

Capítulo II

Mecanismos de sensibilización

Artículo 32. Colaboración con la Administración para la sensibilización y promoción del juego responsable.

A los efectos de promover o abordar estudios estadísticos en materia de juego responsable y patrones de juego, la autoridad encargada de la regulación del juego podrá requerir la colaboración del operador para comunicar a los usuarios registrados la existencia de cuestionarios sobre su experiencia y hábitos de juego, así como para facilitar el acceso a los mismos. La respuesta del jugador será en todo caso voluntaria y anónima.

Artículo 33. Estudios sobre juego responsable.

El operador podrá comunicar a la autoridad encargada de la regulación del juego la decisión, en el marco de su política de responsabilidad social corporativa, de abordar estudios sobre juego responsable, por sí mismo o en

conjunción con otros operadores o entidades, así como su resultado final, a los efectos de que sean difundidos públicamente a través de sus medios web.

Capítulo III

Mecanismos de intervención y control por parte de los operadores

Artículo 34. Detección de comportamientos de riesgo de los usuarios.

1. Los operadores deberán establecer mecanismos y protocolos que permitan detectar los comportamientos de riesgo de los usuarios registrados. 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 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.

2. Detectado un usuario que pueda estar desarrollando 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 procederá a comunicárselo al jugador mediante correo electrónico o medio equivalente, además de poner 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 del jugador 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 responsable, cumplimentar el test de autoevaluación y consultar las herramientas de control de actividad de juego y gasto existentes, incluyendo la autoexclusión y autoprohibición.

3. Sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición adicional quinta, 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 usuarios con comportamiento de riesgo detectados 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 los usuarios, una vez detectados tales comportamientos.

Artículo 35. Suspensión de cuentas de juego por autoprohibición y por autoexclusión.

1. Cuando se ponga de manifiesto al operador la inscripción en el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego de algún participante con registro de usuario activo, el operador procederá a la suspensión de su cuenta de juego y comunicará al participante las consecuencias asociadas a dicha suspensión previstas en los apartados 2, 3 y 4.
2. Vigente la suspensión, el participante con registro de usuario no podrá realizar depósitos ni participaciones en el transcurso de la misma.
3. Durante la suspensión de la cuenta de juego, el participante inscrito en el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego podrá solicitar la transferencia, por cualquiera de los medios de pago ofrecidos por el operador y sin coste adicional alguno:
 - a) Del saldo de su cuenta de juego, incluyendo los premios obtenidos con anterioridad a la suspensión.
 - b) De los premios ganados durante la suspensión de la cuenta de juego a consecuencia de participaciones en el juego realizadas con anterioridad a dicha suspensión.
4. Cancelada la inscripción en el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego, previa solicitud del participante, el operador podrá alzar la suspensión de la cuenta de juego y permitir su participación en los juegos.
5. Sin perjuicio de la facultad de autoprohibición, el operador pondrá a disposición del participante la posibilidad de autoexcluirse, lo que comportará la suspensión temporal de su cuenta de juego, sin posibilidad de hacer depósitos o participaciones, y cuantas otras consecuencias determine, en su caso, el operador en el contrato de juego. La autoexclusión será efectiva en un plazo máximo de 48 horas desde que se complete la solicitud. Ejercitada tal facultad, la suspensión será irrevocable durante el plazo señalado por el participante.

TÍTULO III

Supervisión, inspección y control

Artículo 36. Régimen de supervisión, inspección y control.

1. La autoridad encargada de la regulación del juego velará por el cumplimiento de las disposiciones incluidas en este real decreto, ejerciendo para ello las competencias de supervisión, inspección y control establecidas en la Ley 13/2011, de 27 de mayo, y demás normativa aplicable.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 36.3 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, en caso de que la autoridad encargada de regulación del juego hallara indicios de posible infracción de los principios, obligaciones y prohibiciones contenidas en este real decreto por parte de prestadores de servicios de comunicación audiovisual, lo pondrá en conocimiento de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia para que, en su caso, este organismo incoe el correspondiente procedimiento sancionador en los términos previstos en el artículo 36.3 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo.

2. Sin perjuicio de los requerimientos de cese de las comunicaciones comerciales que vulneren lo dispuesto en este real decreto o en el resto de la normativa aplicable a las comunicaciones comerciales de las actividades de juego en los términos establecidos en el artículo 7.4 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, la autoridad encargada de la regulación del juego podrá requerir, en cualquier momento, a las entidades mencionadas en el artículo citado o a los operadores de juego, información relativa al contenido y difusión de comunicaciones comerciales de actividades de juego.
3. La autoridad encargada de la regulación del juego podrá requerir en cualquier momento a los operadores de juego información sobre el grado de cumplimiento o contenido de las medidas previstas en el Título II.
4. En aquellos casos en que resulte necesario por razón del medio de difusión, la autoridad encargada de la regulación del juego, en el ejercicio de sus funciones de vigilancia, inspección y control, podrá solicitar el apoyo y colaboración de los órganos competentes del Estado que tengan atribuidas competencias en relación con los prestadores de servicios de comunicación audiovisual, de comunicaciones electrónicas y de la sociedad de la información.
5. Sin perjuicio de lo establecido en el apartado 4, la autoridad encargada de la regulación del juego y la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia se informarán, recíprocamente, de los requerimientos de cese que sean remitidos por las respectivas autoridades a los prestadores de servicios de comunicación audiovisual y de la apertura de procedimientos sancionadores en sus respectivos ámbitos competenciales en materia de publicidad de actividades de juego.

Artículo 37. Responsabilidad.

1. El régimen de infracciones y sanciones en las materias que constituyen el objeto del presente real decreto será el que corresponda en función de lo establecido en el Título VI de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, sin perjuicio de lo previsto en el párrafo segundo del artículo 36.3 de la mencionada ley en relación con el ejercicio del régimen sancionador previsto en la Ley 7/2010, de 31 de marzo, por parte de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.
2. Sin perjuicio de lo establecido en el apartado 1, los operadores de juego deberán adoptar las medidas necesarias para garantizar que las empresas que realizan para ellos actividades de afiliación en los términos previstos en el artículo 3.4 del Real Decreto 1614/2011, de 14 de noviembre se ajustan plenamente a lo dispuesto en este real decreto.

Disposición adicional primera. Régimen de determinados sorteos de Lotería Nacional.

No se considerarán incompatibles con lo dispuesto en el presente real decreto la participación de los miembros de la “Residencia-Internado San Ildefonso” o de otros establecimientos de beneficencia o instituciones en la celebración de los sorteos de Lotería Nacional en que tradicionalmente viniesen participando, ni la denominación “Sorteo de El Niño”.

Disposición adicional segunda. Régimen específico de la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE).

1. De conformidad con lo previsto en el apartado tres de la disposición adicional segunda de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, con el fin de preservar el estricto control público de la actividad de juego de la ONCE, las competencias que este real decreto atribuye a la autoridad encargada de la regulación del juego serán ejercidas por el Consejo de Protectorado de la ONCE en relación con las actividades sujetas a reserva que dicha organización desarrolla, con la salvedad de las competencias que corresponden al Consejo de Ministros.
2. Las disposiciones previstas en el Título I del presente real decreto no serán de aplicación a la ONCE respecto a las comunicaciones publicitarias, de imagen, de patrocinio y de promoción que realice dicha entidad referidas a las razones sociales “ONCE”, “Grupo Social ONCE” así como al resto de entidades que se integren en el “Grupo Social ONCE”, a las actividades de prestación de servicios especializados para personas ciegas y con discapacidad visual grave y a las actividades de solidaridad con otras personas con discapacidad, siempre que en dichas comunicaciones no haya referencias a la actividad o a productos de juego.

Disposición adicional tercera. Comunicaciones comerciales sobre actividades de interés público promovidas por la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado, S.M.E, S.A.

En atención al fomento de fines de interés general en actividades, entre otras, de carácter social, cultural y deportivo que realiza como consecuencia de su naturaleza jurídico-pública, a las comunicaciones publicitarias, de imagen, de patrocinio y de promoción relativas a actividades de interés público promovidas por la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado, S.M.E., S.A., no les resultarán aplicables las disposiciones previstas en el Título I del presente real decreto, siempre que en dichas comunicaciones no haya referencias a la actividad o a productos de juego.

Disposición adicional cuarta. Comunicaciones comerciales sobre finalidades benéficas o de interés general de entidades de naturaleza asociativa o fundacional vinculadas a operadores de juego.

A las comunicaciones publicitarias, de imagen, de patrocinio y de promoción de las actividades de asociaciones de utilidad pública o fundaciones que persigan finalidades benéficas o de interés general constituidas por o vinculadas a operadores de juego no les resultarán aplicables las disposiciones previstas en el Título I del presente real decreto, siempre que tales comunicaciones versen sobre dichas actividades y, además, en ellas no aparezcan referencias a la actividad o a productos de juego.

Disposición adicional quinta. Detección de comportamientos de riesgo de los usuarios en 2020.

1. Antes del 31 de diciembre de 2020, el operador deberá comunicar a la autoridad encargada de la regulación del juego la descripción básica de los mecanismos y protocolos implementados que permitan detectar los comportamientos de riesgo, así como el protocolo de actuación a aplicar en el caso de detección de dichos comportamientos.
2. En el plazo de quince días a contar desde el día siguiente al de la presentación de los mecanismos y protocolos previstos en el apartado 1, éstos se implementarán de manera efectiva por el operador.

3. Las obligaciones de remisión de información previstas en el artículo 34.3 se pondrán en marcha con respecto a la información recabada en 2020 y en 2021 antes del 31 de diciembre de 2021.

Disposición adicional sexta. Marcas o denominaciones comerciales ya promocionadas por los operadores de juego.

Los operadores de juego que promocionen marcas o denominaciones comerciales que no sean de su propiedad o del grupo empresarial al que pertenecen con anterioridad a la entrada en vigor de este real decreto deberán ajustarse a lo dispuesto en el artículo 7.3 de este reglamento en el plazo de un mes a contar desde su entrada en vigor.

Disposición transitoria primera. Adaptación del Código de Conducta sobre Comunicaciones Comerciales de las Actividades de Juego.

El contenido del Código de Conducta sobre Comunicaciones Comerciales de las Actividades de Juego de 7 de junio de 2012 se adaptará al contenido de este real decreto en el plazo de tres meses desde su entrada en vigor.

Disposición transitoria segunda. Régimen transitorio de los patrocinios.

Los contratos de patrocinio en los que participen operadores de juego suscritos antes de la aprobación de este real decreto se adaptarán a lo previsto en él en el plazo de 3 meses desde su entrada en vigor.

Disposición transitoria tercera. Adaptación de las campañas publicitarias con personas o personajes famosos o de notoriedad pública.

En los tres meses siguientes a partir de la entrada en vigor de esta norma, los operadores de juego podrán seguir realizando comunicaciones comerciales con personas o personajes famosos o de notoriedad pública.

Disposición derogatoria única. Derogación normativa.

Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en el presente real decreto.

Disposición final primera. Modificación del Real Decreto 1614/2011, de 14 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, en lo relativo a licencias, autorizaciones y registros del juego.

El Real Decreto 1614/2011, de 14 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, en lo relativo a licencias, autorizaciones y registros del juego, queda modificado como sigue:

Uno. El artículo 36 queda redactado del siguiente modo:

“Artículo 36. Límites a los depósitos.

1. Los operadores de juego deberán establecer límites económicos para los depósitos que, con carácter diario, semanal o mensual, puedan recibir de cada uno de los participantes en los distintos juegos. Estos límites no podrán tener importes superiores a los recogidos en el anexo II a este real decreto.

Mediante disposición, y previos los oportunos informes técnicos y jurídicos, la autoridad encargada de la regulación del juego podrá modificar el referido anexo II.

2. Los operadores de juegos deberán ofrecer a los participantes la posibilidad de establecer voluntariamente límites, aplicables a sus propios depósitos, por importes inferiores a los establecidos con carácter general. Cada participante podrá realizar su solicitud de forma expresa e individualizada. Las peticiones deberán ser satisfechas de forma inmediata por los operadores de juegos, que, a tal fin, deberán desarrollar y poner a disposición de los participantes los sistemas técnicos necesarios para la referida autolimitación.

3. Cada participante, de forma expresa e individualizada, podrá solicitar a los operadores de juego el incremento de los límites de depósito o la desaparición de cualquiera de los límites que tenga establecido para su cuenta de depósito, por encima de los importes recogidos en el párrafo primero del apartado 1 de este artículo. Estas peticiones podrán ser atendidas por los operadores siempre y cuando, acumuladamente:

- a) El participante supere las pruebas de prevención de conductas adictivas del juego y de juego responsable que al efecto haya establecido la autoridad encargada de la regulación del juego.
- b) El participante no haya incurrido en un comportamiento de riesgo a lo largo de los últimos tres meses a partir del análisis histórico que, con motivo de la solicitud, los operadores de juego realicen sobre la trayectoria de aquél, con base en los criterios que al efecto establezca la autoridad encargada de la regulación del juego y que estarán relacionados, al menos, con su perfil, su forma de participar en los juegos y su comportamiento alejado de conductas adictivas del juego. En ausencia de dichos criterios, los operadores de juego aplicarán sus propios mecanismos y protocolos de detección de comportamientos de riesgo de sus participantes, de conformidad con la normativa aplicable en materia de juego responsable.

Los nuevos límites entrarán en vigor en un plazo máximo de tres días a contar desde el cumplimiento de los dos requisitos anteriores.

En todo caso, la autoridad encargada de la regulación del juego supervisará los procedimientos de aumento de límites y, a tal efecto, podrá solicitar de los operadores cuanta documentación estime pertinente para la comprobación de los trámites seguidos.

4. No podrá solicitarse un aumento en los límites establecidos por el participante de conformidad con lo previsto en el apartado 3, si no han transcurrido tres meses desde el último aumento de dichos límites”.

Dos. La disposición adicional sexta, “Aplicaciones de juego gratuito”, queda suprimida.

Disposición final segunda. Facultad de ejecución y desarrollo.

Se faculta al Ministro de Consumo para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y la ejecución de lo dispuesto en este real decreto.

Disposición final tercera. Entrada en vigor.

El presente real decreto entrará en vigor el 1 de julio de 2020.





MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL REAL DECRETO DE COMUNICACIONES COMERCIALES DE LAS ACTIVIDADES DE JUEGO

FICHA DEL RESUMEN EJECUTIVO

Ministerio/Órgano proponente	Ministerio de Consumo	Fecha	24/2/2020
Título de la norma	Real Decreto de comunicaciones comerciales de las actividades de juego.		
Tipo de Memoria	Conforme al artículo 3 del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo.		
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Situación que se regula	Desarrollo reglamentario de las comunicaciones comerciales en materia de juego y de determinados aspectos de las políticas de juego responsable (artículos 7 y 8 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego).		
Objetivos que se persiguen	- Proteger los intereses de carácter público que confluyen en las actividades de juego, en especial, la protección de los menores y otros grupos vulnerables, la prevención de la adicción al juego y otros riesgos relacionados con el juego - Proteger a consumidores y usuarios, los participantes y al ciudadano en general - Completar y actualizar la regulación del mercado de juego de ámbito estatal - Dotar de una mayor seguridad jurídica a los operadores de juego, estableciendo unas reglas transparentes y de uniforme aplicación en el sector, sin discriminación injustificada a los agentes implicados. - Reforzar y adecuar el seguimiento, control y régimen sancionador en las materias objeto de regulación, integrando los mecanismos administrativos con el fomento de la corregulación.		
Principales alternativas consideradas	- La alternativa de no abordar estas modificaciones no resulta oportuna. - La regulación limitada a reforzar el sistema de autorregulación de la publicidad resultaría insuficiente - Establecer una regulación basada en la prohibición sería, en general, desproporcionado e injustificado. - Modificar la Ley 13/2011, de 27 de mayo no resulta procedente ni		

	necesario.	
CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO		
Tipo de norma	Real Decreto.	
Estructura de la Norma	Treinta y siete artículos agrupados en cuatro Títulos, seis disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.	
Informes a recabar	- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. - Departamentos ministeriales afectados. - Agencia Española de Protección de Datos. - Consejo Audiovisual de Andalucía. - Consejo Audiovisual de Cataluña. - Agencia Española de Protección de Datos - Consejo de Consumidores y Usuarios - Centros Directivos del Ministerio de Consumo - Secretaría General Técnica del Ministerio de Consumo. - Consejo de Estado.	
Trámite de audiencia	Trámite de información pública a través de la página web del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 y la página web de la Dirección General de Ordenación del Juego.	
ANÁLISIS 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.	Positivo al promover la canalización de la oferta de juego al mercado regulado y propiciar certidumbre jurídica a los agentes involucrados. Costes derivados del cumplimiento de la norma contenidos y proporcionados.

	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: 60.030 euros ☐ 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
OTROS IMPACTOS CONSIDERADOS		
OTRAS CONSIDERACIONES		

MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL REAL DECRETO DE COMUNICACIONES COMERCIALES DE LAS ACTIVIDADES DE JUEGO

1.- Introducción

La norma proyectada inició su tramitación el 23 de marzo de 2015, antes de que entrara en vigor la reforma de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, por la disposición final 3.12 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Resulta, por ello, de aplicación lo previsto en la disposición transitoria tercera de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, conforme a la cual *"los procedimientos de elaboración de normas que se hallaren en tramitación en la Administración General del Estado a la entrada en vigor de esta Ley se sustanciarán de acuerdo con lo establecido en la normativa vigente en el momento en que se iniciaron."*

A su vez, esta memoria se ha elaborado en atención a lo previsto en el **artículo 24.1 a) de la Ley 50/1997**, de 27 de noviembre, del Gobierno, y en el **artículo 1.2 del Real Decreto 1083/2009**, de 3 de julio, por la que se regula la memoria del análisis de impacto normativo, vigente en el momento de iniciación del proyecto, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición transitoria única del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

Su estructura responde al modelo a que hace referencia el artículo 3 del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, y el apartado V de la Guía Metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo.

En todo caso, manteniendo dicha estructura, se han añadido a esta memoria cuestiones complementarias que permiten enriquecer su contenido final y dar una visión lo suficientemente amplia y prospectiva sobre el contenido de esta norma.

2.-Oportunidad de la norma. Motivación

2.1 Contexto de la iniciativa

La tramitación del presente real decreto comenzó en 2015 en atención a una serie de razones de oportunidad que continúan vigentes en el momento actual. A dichas razones deben sumarse otro conjunto de ellas, que determinan la necesidad de reactivar esta iniciativa regulatoria cuanto antes.

La entrada en vigor de la **Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego** supuso el **reconocimiento de un mercado de juego de ámbito estatal**, incluyendo la **creación de un mercado legal de juegos de azar online**, al objeto de favorecer determinados intereses generales, en particular la lucha contra el fraude y la protección del ciudadano.

Entre las muchas implicaciones y políticas informadoras de la regulación del juego destacan las relativas a **comunicaciones comerciales y a juego responsable de los juegos de azar del ámbito de**

aplicación de la norma legal¹. Los **artículos 7 y 8 de la LRJ**, respectivamente, contienen a nivel legislativo las previsiones generales relativas a las mismas.

El primero de estos preceptos parte de la necesidad de contar con título habilitante para el desarrollo de actividades de juego y con la autorización para desarrollar la **actividad publicitaria** contenida en el mismo y, seguidamente, emplaza en su apartado segundo al **desarrollo reglamentario de las condiciones a considerar** a tales efectos, referidas en particular a:

- El envío de comunicaciones publicitarias o promocionales por correo electrónico o por cualquier otro medio de comunicación electrónica equivalente, que sólo será posible si ha sido previamente autorizado por su destinatario, de acuerdo con lo previsto en el apartado primero del artículo 21 de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico.
- La inclusión de anuncios u otras modalidades publicitarias de los juegos en medios de comunicación y en soportes publicitarios.
- La actividad de patrocinio en acontecimientos deportivos que sean objeto de apuestas.
- La inserción de carteles publicitarios de actividades de juego en los lugares en que se celebren acontecimientos cuyos resultados sean objeto de apuestas o loterías.
- El desarrollo de los concursos televisivos y las obligaciones de información sobre los requisitos esenciales del juego.
- Cualesquiera otras que se establezcan reglamentariamente.

Por su parte, el artículo 8 de la LRJ enuncia el contenido de las **políticas de juego responsable**, partiendo del juego como un fenómeno complejo donde se han de combinar **acciones preventivas, de sensibilización, de intervención y de control, así como de reparación de los efectos negativos producidos**, y estableciendo determinadas obligaciones para los operadores. Dichas obligaciones se refuerzan en el caso de los operadores públicos titulares de la reserva de loterías, los cuales, de acuerdo con el artículo 4 de la LRJ y sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones a las que se refiere el artículo 8 citado, deben elaborar un Plan de Medidas en el que se concreten los compromisos adicionales adquiridos por el operador en la gestión responsable del juego, la participación en la reparación de los efectos negativos del mismo y su contribución a planes, proyectos o actuaciones en beneficio de la sociedad.

Por juego responsable cabe entender, por tanto, el conjunto de elementos que configuran la oferta y el consumo del juego, que propician una decisión informada y sensata al respecto por parte de los consumidores, y conducen a reducir el riesgo de surgimiento de conductas de juego problemático, compulsivo o patológico.

El presente real decreto viene a desarrollar de manera coherente y sistemática estas dos dimensiones normativas de la regulación del juego, que guardan una íntima relación en uno de los

¹ De acuerdo con la definición del artículo 3 apartado a) de la LRJ, se entiende por juego toda actividad en la que se arriesguen cantidades de dinero u objetos económicamente evaluables en cualquier forma sobre resultados futuros e inciertos, dependientes en alguna medida del azar, y que permitan su transferencia entre los participantes, con independencia de que predomine en ellos el grado de destreza de los jugadores o sean exclusiva o fundamentalmente de suerte, envite o azar. Los premios podrán ser en metálico o especie dependiendo de la modalidad de juego.

objetivos nucleares de la misma, cual es la protección de la salud pública en el ejercicio de las actividades de juego.

Sin perjuicio de todo lo anterior, transcurridos 9 años desde la puesta en marcha del mercado regulado, **resulta perentorio desarrollar reglamentariamente ambos preceptos**, en atención a varias razones.

En primer lugar, la propia **trayectoria recorrida desde la aprobación de la LRJ y la puesta en marcha del mercado regulado de juego online de ámbito estatal** permite distinguir con precisión aquellos aspectos de la regulación y del propio funcionamiento del mercado que han funcionado razonablemente y, de hecho, contribuido a conseguir el propósito de la norma, de **aquellos otros que necesitan de una clara mejora, corrección o refuerzo.**

En segundo lugar, se han venido materializado desde hace tiempo determinados **cambios estructurales en la configuración del mercado del juego online** que, una vez consolidados, han supuesto una reconfiguración de la amplitud y profundidad del mismo. Así, las modalidades de juego aprobadas por sendas Órdenes Ministeriales de julio de 2014², relativas a las apuestas cruzadas y al juego de máquinas de azar online –cuya regulación ha incluido remarcables medidas desde el punto de vista de la protección del jugador– han permitido completar la oferta de juegos regulados en España y, por tanto, han propiciado la explotación y el consumo integral de este tipo de juegos en el entorno legal. Por otra parte, y en paralelo a lo anterior, la convocatoria de licencias generales publicada en diciembre de 2017³, la segunda desde la inicial que tuviera lugar en 2011, ha permitido la incorporación al mercado regulado de un número considerable de nuevos operadores, hasta alcanzar la cifra de 80 empresas con capacidad para ofertar actividades de juego de ámbito estatal en estos momentos.

En tercer lugar, a lo largo de este tiempo de mercado regulado, **el notorio aumento de la inversión publicitaria de las actividades de juego de ámbito estatal** en estos últimos años **y la consiguiente proliferación de las comunicaciones comerciales asociadas a este tipo de actividades ha generado una creciente sensibilidad social en relación con los posibles efectos que esta intensidad pueda estar comportando de cara a la banalización de los riesgos de la actividad de juegos de azar y apuesta así como la generación de conductas de consumo no saludables, comprometiendo a medio y largo plazo la sostenibilidad social de aquélla.** Esta sensibilidad confirma la necesidad de regular este esencial aspecto de la política comercial de los operadores de juego con título habilitante. Del mismo modo, la demanda social exige poner en marcha igualmente medidas de carácter preventivo, de sensibilización, de control e intervención sobre los graves daños que la actividad de juego puede producir en determinadas personas.

Esta demanda social, **plenamente compartida por la mayor parte del arco parlamentario a lo largo de estos últimos años⁴ y por instituciones como el Defensor del Pueblo⁵**, aspira a lograr un

² En concreto, la Orden HAP/1369/2014, de 25 de julio, por la que se aprueba la reglamentación básica de las apuestas cruzadas, y se modifican distintas órdenes ministeriales por las que se aprueba la reglamentación básica de determinados juegos; y la Orden HAP/1370/2014, de 25 de julio, por la que se aprueba la reglamentación básica del juego de máquinas de azar.

³ Instrumentada mediante la Orden HFP/1227/2017, de 5 de diciembre, por la que se aprueba el pliego de bases que regirán la convocatoria de licencias generales para el desarrollo y explotación de actividades de juego de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego.

⁴ En el ámbito parlamentario han existido variados pronunciamientos en este sentido. Por ejemplo, en febrero de 2015 fue presentada en el Senado, para su debate en el Pleno, una moción en la que se insta al Gobierno a regular reglamentariamente la publicidad del juego de ámbito estatal y adoptar determinadas medidas en ese ámbito para proteger a los menores y sensibilizar a la población juvenil, moción que fue aprobada el 18 del mismo mes por el Pleno del Senado.

adecuado nivel de protección de los colectivos más vulnerables como son los menores de edad, los jóvenes y las personas que pueden estar experimentando un problema con el juego.

Igualmente, desde distintos **foros académicos, científicos y de protección de los consumidores** se viene demandando la regulación y restricción de la publicidad de los juegos de ámbito estatal, públicos y privados, como instrumento para modular el impacto negativo del juego sobre menores,

En 2017 se presentaron diversas iniciativas parlamentarias en el Congreso de los Diputados solicitando la aprobación de un Real Decreto de comunicaciones comerciales de las actividades de juego de ámbito estatal.

El 2 de noviembre de 2018 fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes una moción acordada por el Pleno del Congreso de los Diputados, en el que se acordó de manera expresa “dar trámite inmediato y definitivo al Real Decreto ya en tramitación”, fijando igualmente una serie de principios a seguir por dicho proyecto.

Más recientemente, destaca la Moción consecuencia de interpelación urgente presentada por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea (2018) – sobre las previsiones del Gobierno en relación con la problemática relativa a la proliferación de casas de apuestas y la orientación política sobre juegos de azar. Esta moción contó con un apoyo muy mayoritario del arco parlamentario, habiendo votado a favor todos los grupos, a excepción de PNV. Se concretan a continuación las principales demandas:

1. Otorgar máxima prioridad, en el marco de la Estrategia Nacional Sobre Drogas 2017-2024, al desarrollo de un Programa de Prevención de la ludopatía en colaboración con las comunidades autónomas y entidades locales.
2. La modificación vía presupuestos, como establece el artículo 48.10 de la LRJ, de tal forma que se equiparen en obligaciones de cualquier tipo de apuesta deportiva, con independencia de la titularidad pública o privada del operador.
3. Reorientar la tasa por la gestión administrativa del juego que pagan los operadores online de ámbito estatal para destinar un porcentaje de ésta a iniciativas preventivas, de sensibilización, de intervención y de control, así como de reparación de los posibles efectos negativos producidos por la actividad del juego.
4. Dar trámite inmediato y definitivo al Real Decreto ya en tramitación que tenga en cuenta las alegaciones y aportaciones realizadas por las entidades e instituciones universitarias que trabajan en el campo del estudio y tratamiento de la ludopatía a los proyectos anteriores de decreto y que, en todo caso, cumpla con determinados principios, entre los que destacan que se prohíba la aparición de personas relevantes, incluir mensajes de advertencia y prohibir el uso de bonos o regalos de crédito.
5. Regularizar la convocatoria de reuniones del Consejo Asesor del Juego Responsable y actualizar su composición (representantes de la sociedad civil, operadores, CCAA, FEMP y Administración del Estado).
6. Supervisar la correcta aplicación de los bloqueos que permite el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego (RGIAJ) y garantizar su correcta aplicación junto con el resto de los registros territoriales.
7. Hacer campañas de concienciación que recomienden que los padres y madres no jugadores se inscriban en el RGIAJ como manera preventiva para el control de menores.
8. Crear la Plataforma Nacional por la Integridad en el Deporte y las Apuestas que luche contra una de las lacras que tiene nuestro deporte, como son los amaños de partidos a través de las apuestas, como exigen los Convenios firmados por España.
9. Colaborar con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales para la mejora de la oferta de ocio para las personas más jóvenes en sus territorios a fin de que tengan alternativas reales para disfrutar sin riesgos su tiempo libre.»

⁵ En su Recomendación de 14/05/2019, por la que cierra su Actuación de oficio de 29/11/2018, Asunto *Proliferación y publicidad intensa de anuncios de casas de apuestas*, el Defensor del Pueblo realiza las siguientes recomendaciones en relación con “el proyecto de real decreto de comunicaciones comerciales de las actividades de juego y de juego responsable:

- a) Incluir una referencia expresa el juego en línea (on line) y ajustar la regulación a la presencia de esta modalidad;
- b) Estudiar, en cooperación con las comunidades autónomas, la prohibición total de la publicidad relacionada con el juego y las apuestas, incluida la promoción comercial de marcas o evento sobre juego y apuestas, en los medios de comunicación, radio, televisión e internet, salvo las loterías y apuestas de la Administración del Estado y de la Organización de Ciegos Españoles (ONCE).
- c) Alternativamente, aumentar las franjas horarias en que la publicidad queda prohibida, de modo que alcancen los horarios infantiles; y prohibir la utilización publicitaria de la imagen de personas con notoriedad pública;
- d) Previsión y sobre todo desarrollo y efectiva implantación de medidas preventivas;
- e) Implantar una efectiva inspección y control, posiblemente mediante los consejos de lo audiovisual”.

jóvenes y jugadores problemáticos, así como la intensificación de las previsiones normativas en materia de juego responsable⁶.

Por otra parte, el Gobierno ha incluido la adicción a los juegos de azar, dentro de las adicciones sin sustancia, en su renovada **Estrategia Nacional sobre Adicciones 2017-2024**⁷, aprobada por el Consejo de Ministros el 9 de febrero de 2018, en la que se incluye, como adicción sin sustancia o comportamental el juego patológico, pudiendo abarcarse actuaciones relativas a la manera en que los juegos se presentan e inciden en nuestra sociedad. Esta Estrategia, además, hace referencia, en varias ocasiones, a la publicidad del juego regulado, e incluye entre sus objetivos estratégicos la revisión de la normativa de juego y apuestas en relación a su accesibilidad y promoción.

Finalmente, **el Acuerdo entre el PSOE y Unidas Podemos para la elaboración de los presupuestos generales del Estado de 2019, suscrito el 11 de octubre de 2018, incluyó la medida de aprobar una regulación de la publicidad del juego de azar y apuestas ‘online’ de ámbito estatal similar a la de los productos del tabaco**⁸. Ello ha sido mantenido en el nuevo **Acuerdo entre PSOE y Unidas Podemos para la formación de un gobierno de coalición**, el cual consigna expresamente dentro de su apartado 2.10.1.- Regulación urgente de los juegos de azar para prevenir y frenar la ludopatía, la voluntad de ***aprobar “una regulación de la publicidad de los juegos de azar y de las apuestas en línea, de ámbito estatal y similar a la de los productos del tabaco”***.

2.2 La necesidad de la norma: la protección de los consumidores y de la sociedad.

Con base en los principios de buena regulación establecidos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en su artículo 129) y, en concreto, **el principio de necesidad, la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general y basarse en una identificación clara de los fines perseguidos.**

El desarrollo reglamentario del marco regulatorio aplicable a la publicidad de los juegos de azar y al juego responsable debe relacionarse muy particularmente con la **protección de los consumidores y, de manera más amplia, la garantía de la salud pública como razón de interés general subyacente a toda la concepción de este proyecto**. En este sentido, la propia LRJ señala entre las finalidades de la norma *“prevenir las conductas adictivas, proteger los derechos de los menores y salvaguardar los derechos de los participantes en los juegos”*, aspectos todos ellos relacionados con la garantía de la salud pública.

Siendo el objetivo proteger a los consumidores y a la ciudadanía, cualquier regulación al respecto debe incidir en los siguientes **aspectos específicos**.

⁶ Por ejemplo, entre algunos otros documentos, el titulado “Los menores y la publicidad de los juegos de azar en línea”, Fórum d’entitats de persones usuàries de l’audiovisual, de octubre de 2014.

⁷ http://www.pnsd.msssi.gob.es/pnsd/estrategiaNacional/docs/180209_ESTRATEGIA_N.ADICCIONES_2017-2024__aprobada_CM.pdf

⁸ Para justificar la aprobación de una regulación de esas características, en el acuerdo se señaló expresamente lo siguiente: *“En estos últimos años han proliferado modalidades de juego on line que están utilizando fórmulas de publicidad muy agresivas vinculadas a la imagen de personas famosas, habitualmente deportistas de éxito, o a bonos de acceso gratuitos. Asimismo, cada vez es más frecuente que las emisiones de los partidos deportivos de fútbol o baloncesto estén inundadas de anuncios que ofrecen apostar en directo, convirtiendo esta actividad en algo muy accesible para todo tipo de personas, incluidos los menores, generando graves problemas de adicción y ludopatía.”*

1. La protección de los **menores de edad**, tanto niños como adolescentes, a la luz **del interés superior del menor**, principio que debe ser considerado primordial en el ejercicio de cuantas actuaciones puedan desarrollar cualquier institución en España, sea esta pública o privada⁹.
2. La protección de adultos **mayores de edad en edad temprana**, en tanto que colectivo particularmente sensible a mensajes y patrones de juego inadecuados, en atención a su mayor plasticidad neuronal.
3. La **protección de los consumidores de juegos**, cualquiera que sea su edad, **con posibilidad de desarrollar comportamientos de riesgo en la actividad de juego**, o bien de aquellos otros ciudadanos que ya hayan desarrollado tales comportamientos.
4. De manera más amplia, **la protección de cualquier tipo de jugador**, con independencia del riesgo que presente desde el punto de vista anterior.

Todos ellos se ven reflejados, si bien en distinta medida según el caso, en las dos dimensiones del real decreto, la publicidad y el juego responsable. Así:

- En lo que se refiere a la **publicidad**, la regulación comprende los 4 objetivos anteriormente mencionados, pretendiendo establecer restricciones a su recepción por parte de menores, proporcionar una adecuada percepción del juego como actividad compleja y de riesgo potencial para los consumidores, prevenir la generación de conductas de juego irreflexivo o compulsivo, y garantizar que la información que se traslada es veraz y suficiente para formarse una idea cierta y no distorsionada de lo que implica el juego.
- Por su parte, la regulación del **juego responsable** se centra de manera significativa en el objetivo número 3 de los anteriormente reseñados –si bien impacta igualmente en los restantes en cierta medida- al perseguir el establecimiento de acciones concretas y expresas por parte de los operadores de juego. Éstas consisten esencialmente en: informar proactivamente a los jugadores de los riesgos inherentes al juego y de las condiciones de desarrollo de los mismos; sensibilizar a la sociedad de sus potenciales efectos adversos; detectar patrones de consumo problemático y canalizar y asistir adecuadamente a los jugadores que presentan dichos patrones de juego.

La persecución de estos objetivos no es caprichosa. La consecuencia más grave que la actividad de juego produce es el surgimiento, en ocasiones, de **comportamientos de consumo irreflexivos**,

⁹ La Convención de los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 20 de noviembre de 1989, establece en su artículo 3.1 lo siguiente: *“En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”*.

El artículo 39.4 de la Constitución Española, a su vez, dispone que *“los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos”*.

Finalmente, el artículo 2 de la Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor, en la redacción dada por la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de Modificación del Sistema de Protección a la Infancia y a la Adolescencia, determina lo que sigue: *“1. Todo menor tiene derecho a que su interés superior sea valorado y considerado como primordial en todas las acciones y decisiones que le conciernan, tanto en el ámbito público como privado. En la aplicación de la presente ley y demás normas que le afecten, así como en las medidas concernientes a los menores que adopten las instituciones, públicas o privadas, los Tribunales, o los órganos legislativos primará el interés superior de los mismos sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir”*.

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 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.

Estos riesgos han sido reconocidos mediante la **inclusión de la ludopatía en el catálogo de patologías adictivas DSM-V** de la Sociedad Americana de Psiquiatría, 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.

2.3 La regulación de la publicidad: la eficacia del grado de restricción

El Acuerdo entre PSOE y Unidas Podemos para la formación de un gobierno de coalición manifiesta expresamente la voluntad de aprobar *“una regulación de la publicidad de los juegos de azar y de las apuestas en línea, de ámbito estatal y similar a la de los productos del tabaco”*.

En línea con el principio de precaución consagrado por la jurisprudencia comunitaria¹⁰, para conseguir los mencionados objetivos la norma perseguirá **limitar la exposición de la ciudadanía, y en particular de los colectivos anteriormente mencionados, a la publicidad de juegos de azar y apuestas**.

La concreción regulatoria de este compromiso con la protección de la ciudadanía debe conectarse con otro de los **principios** de buena regulación establecidos en el ya mencionado artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; en concreto, el **principio de eficacia**, que establece que **la iniciativa normativa debe resultar el instrumento más adecuado para garantizar su consecución**.

Seguidamente se detallará la filosofía del diseño regulatorio de la publicidad del juego de ámbito estatal previsto en el real decreto, en la voluntad de optimizar la eficacia en la protección de la población, a partir de:

- a) La comparación con el paradigma regulatorio de la publicidad del tabaco en el contexto de las políticas de reducción de demanda de dicho producto.

¹⁰ El principio de precaución se menciona en el artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Pretende garantizar un elevado nivel de protección del medio ambiente mediante tomas de decisión preventivas en caso de riesgo. No obstante, en la práctica, su ámbito de aplicación es mucho más amplio y se extiende asimismo a la política de los consumidores, a la legislación europea relativa a los alimentos, a la salud humana, animal y vegetal. De acuerdo con las directrices de la Comisión Europea al respecto, puede invocarse el principio de precaución cuando un fenómeno, un producto o un proceso puede tener efectos potencialmente peligrosos identificados por una evaluación científica y objetiva, si dicha evaluación no permite determinar el riesgo con suficiente certeza. El recurso al principio se inscribe en el marco general del análisis de riesgo, debiendo ejercitarse con arreglo a determinados principios, en la medida en que supone una restricción de las libertades de circulación comunitarias: proporcionalidad, no discriminación, coherencia, análisis coste-beneficio y revisión dinámica de las medidas a la luz de la evolución científica.

- b) El análisis de la importancia de la canalización de la demanda hacia el entorno regulado del juego online para la protección de la ciudadanía.
- c) La conveniencia de intensificar el estándar de protección en relación con los proyectos anteriormente tramitados, en atención a las nuevas evidencias existentes.
- d) La necesidad de reforzar la capacidad de supervisión, desde el prisma de la exigibilidad jurídica a los operadores de juego.

2.3.a) La comparación con el paradigma regulatorio de la publicidad del tabaco

Puesto que la formulación de la medida es que la regulación sea similar a la de los productos del tabaco, y dando por hecho que esa similitud ha de implicar el mismo grado de eficacia en la protección de la salud pública en ambos casos, cabe **evaluar**, en primer lugar, **la procedencia de establecer una regulación idéntica a la de la publicidad del tabaco**.

La Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco consigna en su artículo 9 **la prohibición del patrocinio de los productos del tabaco, así como toda clase de publicidad y promoción** de los citados **productos en todos los medios y soportes**, incluidas las máquinas expendedoras y los servicios de la sociedad de la información, salvo muy concretas excepciones (publicaciones y presentaciones profesionales y publicidad incluida en publicaciones no destinadas al mercado comunitario, salvo que estén dirigidas principalmente a los menores de edad).

La actual filosofía prohibitiva de la publicidad del tabaco entronca con las inequívocas evidencias científicas y médicas en relación con **la nocividad y peligrosidad del consumo de tabaco, incluso ocasional**, tal como recoge la propia Exposición de Motivos de la mencionada Ley 28/2005¹¹.

Así, de acuerdo con datos recientes, la epidemia de tabaquismo mata a más de 8 millones de personas al año en todo el mundo, de las cuales más de 7 millones son consumidores directos y

¹¹ Así, sus tres primeros párrafos:

“En España, al igual que en otros países desarrollados, el tabaquismo es la primera causa aislada de mortalidad y morbilidad evitable. La evidencia científica sobre los riesgos que conlleva el consumo de tabaco para la salud de la población es concluyente.

Se estima, según los datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), que el consumo de tabaco es responsable del 90 por ciento de la mortalidad por cáncer de pulmón, del 95 por ciento de las muertes por enfermedad pulmonar obstructiva crónica, del 50 por ciento de la mortalidad cardiovascular y del 30 por ciento de las muertes que se producen por cualquier tipo de cáncer. En España fallece cada año como consecuencia del consumo de tabaco un número de personas que representa el 16 por ciento de todas las muertes ocurridas en la población mayor de treinta y cinco años. Asimismo, hay evidencias científicas de que el humo del tabaco en el ambiente (consumo pasivo o involuntario de tabaco) es causa de mortalidad, enfermedad y discapacidad. La Agencia Internacional de Investigación del Cáncer de la OMS ha determinado que la exposición al aire contaminado con humo del tabaco es carcinogénica en los seres humanos.

El consumo de tabaco, como factor determinante de diferentes patologías y como causa conocida de muerte y de importantes problemas sociosanitarios, constituye uno de los principales problemas para la salud pública; de ahí, pues, la necesidad de implantar medidas dirigidas a su prevención, limitar su oferta y demanda y regular su publicidad, promoción y patrocinio”.

Aparte de los 10 diferentes tipos de cáncer directamente relacionados con el tabaco, entre las enfermedades que guardan relación con su consumo se encuentran: bronquitis, enfisema pulmonar, cáncer de pulmón, hipertensión arterial, enfermedad coronaria (angina o infarto de miocardio), accidentes cerebrovasculares (trombosis, hemorragias o embolias), úlcera gastrointestinal, gastritis crónica, cáncer de laringe, cáncer bucofaríngeo, cáncer renal o de vías urinarias, impotencia sexual en el varón.

alrededor de 1,2 millones son no fumadores expuestos al humo ajeno¹². En España, la cifra de fallecidos a consecuencia de los productos del tabaco asciende a más de 55.000 personas al año¹³.

La gravedad social que se deriva del consumo de tabaco para el conjunto de la sociedad guarda relación también con la **extensión de su consumo a lo largo de la misma**, incluidos los menores de edad. Según la Encuesta EDADES Sobre Alcohol y Drogas en España 2017 - 2018, elaborada por el Plan Nacional Sobre Drogas del Ministerio de Sanidad, un 69,7% de la población entre 15 y 64 años ha probado el tabaco en su vida; un 40,9% de dicha población ha fumado alguna vez en los últimos 12 meses; un 38,8% dice haber fumado en el mes anterior a la realización de dicha encuesta y un 34%, diariamente. Estos datos corroboran la alta implantación del consumo y, además, que la mayoría de los consumidores actuales lo consume habitualmente, incluso diariamente¹⁴.

En cuanto a los menores de edad, de acuerdo con los últimos datos del estudio ESTUDES del Plan Nacional Sobre Drogas¹⁵, el 35% de los jóvenes consumieron tabaco en algún momento en los últimos 12 meses. El 9,8% de los jóvenes ha fumado diariamente en los últimos 30 días.

En atención a los motivos expresados, **el enfoque prohibitivo de la publicidad del tabaco se engloba dentro de una estrategia global y sostenida, a nivel mundial, de reducción de la demanda en el consumo del mismo**¹⁶.

Frente a lo anterior, la actividad de juego **no genera daño en la totalidad de sus consumidores sino en una reducida parte de los mismos**, en la medida en que generen una adicción a dicho consumo con grave impacto en su esfera personal, familiar y patrimonial.

En la prevalencia de las ludopatías en la sociedad, España se sitúa en una franja de las más contenidas de los países de nuestro entorno y, de hecho, estable en el tiempo. Ciñéndonos a los últimos años, de 2015 hasta la fecha, **los distintos estudios realizados muestran un dato de juego**

¹² <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/tobacco> .

¹³ <http://www.pnsd.mscbs.gob.es/ciudadanos/informacion/tabaco/menuTabaco/riesgos.htm>

¹⁴ http://www.pnsd.mscbs.gob.es/profesionales/sistemasInformacion/sistemaInformacion/encuestas_EDADES.htm .

¹⁵ http://www.pnsd.mscbs.gob.es/profesionales/sistemasInformacion/sistemaInformacion/encuestas_ESTUDES.htm .

¹⁶ Así:

- En 2003, Los Estados miembros de la Organización Mundial de la Salud adoptaron el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (CMCT OMS), que se elaboró para dar respuesta a la epidemia del tabaquismo, y al que ya se han adherido 181 países que representan más del 90% de la población mundial. El CMCT OMS representó un cambio de paradigma en el desarrollo de una estrategia de reglamentación para abordar las sustancias adictivas; a diferencia de tratados previos sobre control de drogas, el CMCT OMS estableció la importancia de las estrategias de reducción de la demanda, además de cuestiones relacionadas con el suministro. En 2007 del paquete de medidas MPOWER como instrumento para ayudar a los países a aplicar medidas para reducir la demanda de productos de tabaco contenidas en el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco fue igualmente un hito en el entorno internacional.
- En el marco de la Unión Europea se ha pretendido combatir a través de diferentes medidas normativas entre las que destacó, en su momento, la aprobación de la Directiva 2003/33/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de publicidad y de patrocinio de los productos del tabaco.
- En España, se traspuso la Directiva 2003/33/CE mediante la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco (modificada en varias ocasiones, la más reciente de ellas mediante el Real Decreto-ley 17/2017, de 17 de noviembre). Más recientemente, la Directiva 2014/40/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de fabricación, presentación y venta de los productos del tabaco y los productos relacionados y por la que se deroga la Directiva 2001/37/CE.

patológico o, conforme lo denomina el DSM-V, trastorno del juego, en torno al 0,3% de la población mayor de 18 años¹⁷.

Esta estabilidad a nivel del conjunto de la población ha coincidido con el contexto de cambios en los patrones de consumo de juegos de azar y apuesta de los últimos años, en los que se han desplazado dichos consumos hacia determinadas tipologías de productos (apuestas deportivas) establecimientos físicos (salones de juego y tiendas de apuestas) y canales de venta (online), con la consabida sensibilidad social hacia los posibles efectos de esta evolución.

Igualmente, el grado de penetración de los dos productos en la sociedad española es muy diferente. Así, mientras que el tabaco es consumido al menos una vez en el último año, por un 40,9% de la población en España entre 15 y 64 años, los juegos de azar en línea son utilizados por un 3% de la población con el mismo rango de edad.

Si esta breve yuxtaposición entre las implicaciones del consumo de tabaco y de juegos de azar ya permite suscitar ciertas consideraciones en relación con la prohibición de la publicidad desde otro de los principios de buena regulación consignados normativamente, el de proporcionalidad, la misma resulta **particularmente importante en aras de garantizar la eficacia de la protección del interés público** en ambos casos o, dicho de otra manera, el adecuado control del potencial daño a la salud pública.

En cualquier caso, es esencial reparar en que **el consumo de tabaco siempre se despliega en el medio físico**. Ello implica que **cualquier estrategia de disminución de la demanda de estas actividades**, basada en lo que respecta a la **prohibición de su publicidad** en una menor o nula presencia social de las mismas, puede ser **complementada con políticas y acciones de control de la oferta mediante la regulación ex ante y con la lucha contra la disponibilidad ex post de efectos ilegales**, con el resultado de una accesibilidad idealmente nula o al menos reducida por parte de los ciudadanos. Como consecuencia de ello y con todas sus dificultades, **resulta plausible intervenir sobre el grado de demanda mediante el control de la oferta, logrando cierta efectividad**. Algo similar ocurre en lo relativo al juego presencial.

Sin embargo, **los juegos de azar en línea**, que son los incluidos en la medida de regulación publicitaria del Acuerdo de Gobierno y constituyen junto a las loterías el objeto del real decreto, **se consumen por medios electrónicos, informáticos, telemáticos o interactivos**, donde **las políticas de control de demanda mediante el control de la oferta encuentran evidentes limitaciones**.

¹⁷ Así:

- Los datos del Estudio sobre prevalencia, comportamiento y características de los usuarios de juegos de azar en España, encargado por la Dirección General de Ordenación del Juego en 2015, revelan que en nuestro país un 0,3% de la población mayor de 18 y menor de 65 años ha desarrollado conductas de juego patológico con arreglo a su comportamiento en el último año (0,9% si consideramos su comportamiento a lo largo de toda la vida).
- Los distintos estudios de, Percepción social sobre el juego de azar en España, del Instituto de Política y Gobernanza de la Universidad Carlos III de Madrid, presentan una serie histórica de prevalencia de ludopatías que oscila entre el 0,1 y el 0,4% en función de la metodología de estimación, PGSI o DSM-IV, con arreglo a su comportamiento en el último año.
- La Encuesta sobre alcohol y otras drogas en España, EDADES para el bienio 2017-2018 refleja un índice de prevalencia de trastornos asociados al juego de un 0,3% entre la población comprendida entre 15 y 64 años, con arreglo a su comportamiento en el último año.
- El estudio Juego y Sociedad, 2019, del Instituto de Política y Gobernanza de la Universidad Carlos III de Madrid y CEJUEGO, cifra la tasa de juego problemático en 2019 en el 0,2 (PGSI) o 0,3% (DSM-IV-CS) de la población adulta (18 a 75 años).

En primer lugar, en relación con el medio presencial, y sin perjuicio de la mejora de los medios coercitivos de lucha contra el juego ilegal en internet (en la actualidad fundamentalmente el bloqueo de páginas web, instrumento a través del cual se han cerrado, a 17 de febrero de 2020, un total de 1.459 portales web) existe una **mayor facilidad con la que un usuario medio puede desvincularse de cualquier tipo de restricción a la accesibilidad** de productos de juego no permitidos en España, basada en el control de la geolocalización física. Por ejemplo, a través de mecanismos como la utilización de un proxy, de redes privadas virtuales (VPN) o de herramientas como TOR.

En segundo lugar, el **juego ilegal o no regulado** no tiene por qué contar –de hecho, **no cuenta- con las garantías de protección al consumidor y de interdicción del acceso a los menores** que la regulación impone a los operadores con licencia en España.

En tercer lugar, **la prohibición total de la publicidad** de la oferta de juego online legal, en este caso en España, **no elimina la capacidad de los ciudadanos españoles de recibir publicidad o promociones de juego ilegal**, en particular a través de los distintos canales de la sociedad de la información (por ejemplo, posicionamiento SEO en motores de búsqueda, publicidad a través de *influencers* extranjeros aparentemente dirigidas a terceros mercados, correos electrónicos personalizados, etcétera).

A tenor de todo ello, **una prohibición absoluta de la publicidad del juego online** con el objetivo de limitar el consumo de una actividad legítima y cuyo daño social, cualitativamente importante, está limitado a una parte reducida de los consumidores, **supondría mermar la capacidad de distinguir los productos de juego legales de los ilegales en España, sin que esa prohibición afectase al consumo de juegos online ni, en particular, al consumo intensivo de los mismos, que es el relacionado con la generación de ludopatías, o al consumo inmediato por parte de menores.**

En definitiva, **incluso dando por bueno que a largo plazo la demanda global de juego resultase menor por efecto de la prohibición publicitaria, una parte relevante de la misma se canalizaría fuera del entorno regulado, lo que supondría un resultado igualmente subóptimo en términos de protección de la ciudadanía.**

2.3.b) La importancia de la canalización de la actividad hacia el entorno regulado.

La **evidencia disponible** en relación con el concepto de canalización de la demanda de juego online hacia el entorno regulado avala y sitúa lejos de la especulación la conclusión alcanzada en el apartado anterior.

La canalización hacia el entorno online regulado es el instrumento fundamental de disminución de las externalidades derivadas del juego y del propio juego ilegal. A partir de dicho instrumento, que desde luego no es nuevo y, en España, arranca desde la despenalización de la actividad en 1977¹⁸,

¹⁸ La exposición de motivos del Real Decreto-ley 16/1977, de 25 de febrero, por el que se regulan los aspectos penales, administrativos y fiscales de los juegos de suerte, envite o azar y apuestas comienza así:

“Aunque no han cambiado sustancialmente ni en España ni en otros muchos países las concepciones generales en torno a los juegos de azar y a sus posibles consecuencias individuales, familiares y sociales, no se puede desconocer que los sistemas de prohibición absoluta frecuentemente han fracasado en la consecución de sus objetivos moralizadores y se han convertido de hecho en situaciones de tolerancia o de juego clandestino generalizado, con más peligros reales que los que se trataban de evitar y en un ambiente de falta de seguridad jurídica.

todos los regímenes que en el mundo han desarrollado el juego de azar a través del canal online en los últimos años basan el resto de su regulación.

El grado de canalización de la demanda hacia el entorno de juego online regulado resulta el **principal indicador de éxito de dichos sistemas y guarda una relación inversa con el acceso al juego no regulado que se realiza desde dichos países**, que se persigue directamente mediante otros instrumentos.

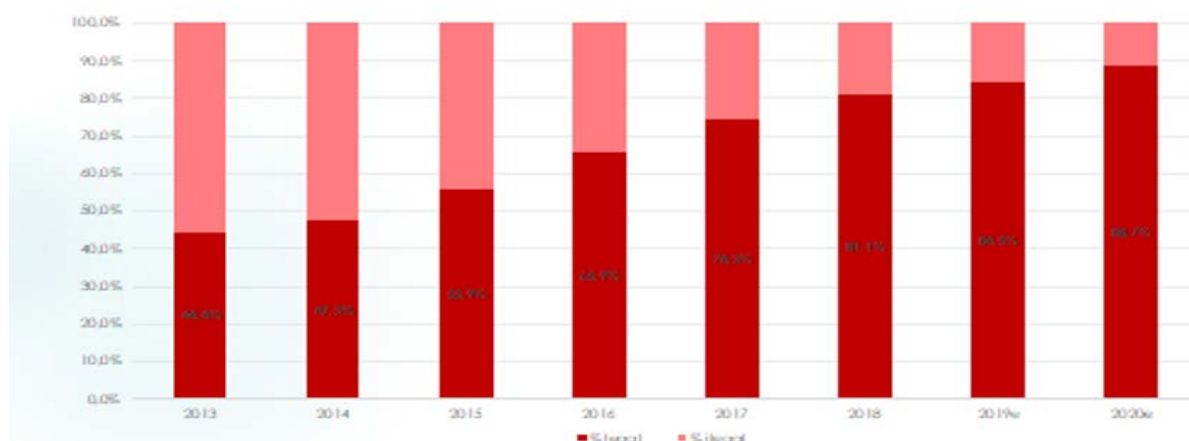
El hecho de que los usuarios que deseen consumir este tipo de servicios lo hagan a través de la oferta regulada constituye la **primera garantía de que lo hacen efectivamente a partir de las reglas establecidas por los poderes públicos en cuestión**, que pueden así implantar las políticas de protección de los consumidores que consideren adecuadas, garantizar que los menores no acceden a dichos entornos y establecer el correcto retorno tributario derivado de la existencia de la actividad.

Para conseguir un nivel aceptable de canalización en el entorno online, la regulación debe permitir, sin desatender la protección directa del resto de objetivos de interés público, que los operadores de juego con licencia sujetos a las distintas prescripciones regulatorias, régimen impositivo, garantías económicas... puedan desarrollar su oferta de manera razonable. Es aquí donde entra en juego la posibilidad de que estos operadores realicen **publicidad como elemento fundamental para dar a conocer su oferta, frente a la no regulada**.

A la vista de la evolución del mercado de juego regulado **en España, la canalización de la demanda de los jugadores hacia el mercado regulado ha sido especialmente notable desde la consolidación del mercado online regulado**, pudiendo afirmarse que los usuarios, en general, acceden a una oferta de juego regulado muy variada, que se extiende a los principales segmentos del mercado de juego, de manera abrumadoramente mayoritaria a entorno regulado. Así se desprende en primer lugar de los datos ofrecidos por **consultoras internacionales independientes**, plasmados en el siguiente cuadro, que determina la evolución del mercado regulado con respecto al mercado ilegal en España.

Evolución de la canalización hacia el mercado de juego regulado en España. Serie temporal

La renovación general de pautas de comportamiento colectivo que se está produciendo en el país, de un lado, y del otro la contemplación de las experiencias positivas consagradas, en materia específica de juegos, en otros países geográfica o culturalmente próximos al nuestro, inducen a iniciar nuevos derroteros en este campo, con objeto de asegurar con más eficacia el cumplimiento de objetivos ineludibles de tutela y protección social, al propio tiempo que se logran otras importantes finalidades complementarias de interés social y de defensa y fomento de los intereses fiscales, a través de la eliminación de la clandestinidad de los juegos y de la instauración de un sistema más progresivo de reglamentación uniforme de la materia y de control público de las actividades destinadas a hacer posible y normal la práctica de los mismos”.



Fuente: H2Gambling Capital.

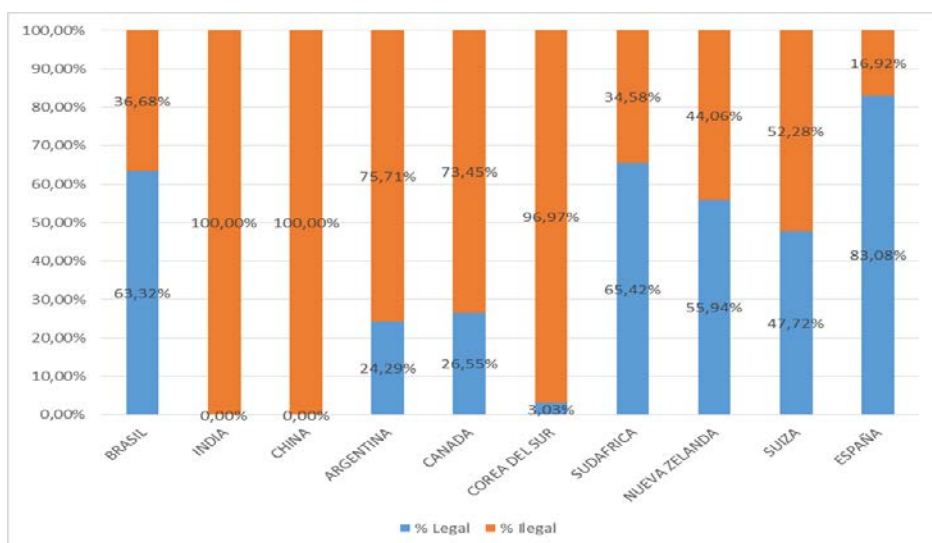
Los **datos manejados por la DGOJ a nivel interno** sobre la evolución del juego ilegal en España confirman e incluso mejoran dichos registros. Así, a partir de la identificación de las transacciones que utilizan el medio de pago más común de todos los utilizados en el mercado de juego regulado (**tarjeta bancaria**, que copa un total del 70,93 % del volumen de depósitos realizados en 2018 en el entorno de juego online regulado de ámbito estatal, de acuerdo con los datos del Estudio del Perfil del Jugador Online 2018 de la DGOJ), se ha constatado que **únicamente alrededor del 2,8% del total de pagos realizados desde España a webs de juegos de azar y apuesta a través de dicho medio tienen que ver con webs de operadores sin licencia**. Este resultado se ha conseguido, como se ha dicho, sin perjuicio de que el dato de los trastornos de juego o ludopatías se haya mantenido estable, en el entorno del 0,3% de la población mayor de 18 años, en todo este tiempo en el que el canal online se ha asentado en nuestro país.

A la hora de ponderar si este enfoque de optimizar la canalización de la demanda de juego en línea de un determinado territorio hacia el entorno regulado conduce a un resultado satisfactorio en relación con la protección del interés público, incluida la salud pública, conviene destacar que el **escenario alternativo, de falta de canalización de la actividad de juego en línea:**

- En primer lugar, **no comporta que la población del territorio concreto deje de acceder ni consumir servicios de juego en línea**. Así, si observamos el nivel de consumo de juegos online a nivel mundial, nos encontramos con que muchos países donde el juego online no está totalmente regulado ostentan un nivel global de consumo, en términos económicos, superior al de los países europeos de nuestro entorno que han regulado el juego online, como por ejemplo China (2.133 millones de euros), Corea del Sur (825 millones de euros) o Canadá (1.143 millones¹⁹). Igualmente, de acuerdo con los mismos datos, en algunos de estos países, incluso si incluimos la compra online de loterías, que suele estar regulada y de hecho otorgada a los correspondientes operadores autorizados en cada territorio, la proporción de juego no regulado es considerablemente superior a la de España, tal como recoge el siguiente gráfico.

Comparación proporción juego online legal/ilegal a nivel internacional.

¹⁹ Fuente: H2GC. Datos 2019 monetizados a euros.



Fuente: H2GC

- En segundo lugar, **no conduce necesariamente a un mayor impacto sobre la reducción de ludopatías**. Ciertamente, la existencia de ludopatías obedece a una multitud de causas más amplias que la existencia de juego online, legal o ilegal, en el territorio, en la medida en que este solo es uno de los canales de comercialización de juegos disponibles y además hay que considerar el conjunto de variables socioeconómicas y culturales de las distintas sociedades, lo que motiva que las comparaciones adolezcan por principio de homogeneidad. Pero el hecho de que algunos de los territorios mencionados en la tabla anterior ostenten tasas de ludopatía bien superiores a la española (en porcentajes sobre población mayor de 18 años: Argentina 0,8/1,2/1,0 según distintos estudios; Brasil 1,0; Canadá 0,8/0,9/1,0 según distintos estudios; Nueva Zelanda 0,7; Sudáfrica 3,0; Suiza 0,8²⁰) apunta a que no parece existir una particular correlación entre ambas variables.

Es significativo a este respecto la **evolución de la situación en Italia de resultados de la icónica prohibición de la publicidad de juegos establecida en el Decreto Dignità a mediados de 2018, y que se analiza convenientemente en el apartado 5.2.1 de esta memoria**. Tras dicha prohibición, formulada con carácter absoluto, la **AGCOM, Autorità per le Garanzie Nelle Comunicazioni**, agencia distinta del supervisor italiano de los juegos de azar (ADM), como encargada de implementar administrativamente la medida emitió en abril de 2019 unas **Directrices rebajando significativamente el alcance material de la prohibición**. Seguidamente, en julio de 2019, advirtiendo de los problemas interpretativos y de aplicación asociados a la normativa que había introducido en el ámbito publicitario el Decreto Dignidad, **emplazó al Gobierno a una revisión íntegra de la regulación de la publicidad de los juegos de azar que tuviese por finalidad introducir instrumentos más idóneos** para luchar contra el fenómeno de la ludopatía desde una perspectiva respetuosa con la iniciativa privada²¹.

²⁰ Anuario Juego y Sociedad, 2019, IPOLGOB, Tabla 36.

²¹ Desde esta perspectiva, la AGCOM propuso una serie de medidas dirigidas a que el nuevo régimen publicitario que se introdujera. Entre otras:

- Garantizar el conocimiento del juego legal;
- Distinguir claramente entre la oferta legal e ilegal de juego, antes que establecer una prohibición absoluta;
- Distinguir entre los distintos tipos de juegos, y consecuentemente adopte regímenes publicitarios distintos en función del diverso nivel de riesgo de cada uno de ellos para los individuos;
- Establecer limitaciones a los contenidos de los mensajes publicitarios y adopte medidas de juego responsable;
- Prescribir medidas distintas en función del nivel de riesgo potencial para cada individuo.

Por consiguiente, si de lo que se trata es de resultar eficaz en la protección de la población y en particular de los colectivos vulnerables, todo ello conduce a **explorar mecanismos basados no en la prohibición absoluta de la publicidad del juego de los operadores con licencia para ofrecer juegos en España, sino en una regulación exigente de sus condiciones de ejercicio**. De hecho, es esa la aproximación regulatoria que deriva de lo que dispone la LRJ, donde se determina la posibilidad de establecer, mediante un instrumento regulatorio de carácter reglamentario (en concreto, este proyecto), las condiciones a través de las cuales los operadores pueden ofrecer publicidad de las actividades sometidas a título habilitante.

2.3.c) La actualización del nivel de protección.

Si la efectividad en la protección de la población mediante la regulación de la publicidad del juego de ámbito estatal aconseja alejarnos del modelo prohibitivo, **para optimizar dicha eficacia hemos de concretar asimismo el nivel de restricción de la publicidad que dicha regulación debe comportar**.

Los **procesos precedentes al actual, impulsados en 2015 y 2017**, centraron el eje restrictivo de la regulación proyectada, partiendo siempre de la voluntad de garantizar la salud pública, **de acuerdo con el contexto, circunstancias y datos existentes** en aquellos momentos, en los cuales el **nivel de desarrollo del mercado** y, por tanto, el grado de canalización a través del entorno online regulado **era inferior** (55% en 2015 y 74% en 2017 de acuerdo con los datos anteriormente reseñados).

En dicho eje también se vio influido, como explicaban las memorias del análisis de impacto normativo de acompañamiento a los proyectos anteriores, por la **falta de correlación clara**, de acuerdo con los análisis de la literatura científica, **entre la mera existencia de publicidad de actividades de juego y la generación de patrones de juego problemático**²², así como de la falta de existencia de un **daño inherente, diferencial y cualificado del juego online** frente al juego comercializado por canales presenciales²³.

²² Adicionalmente, Vid. Binde, P. (2014), *Gambling Advertising: a critical research review*, donde se manifiesta:

- *"It is very difficult, if not impossible, to assess how many people gamble excessively because of direct or indirect influence from advertising. Part of the difficulty of measuring the impact of advertising on problem gambling is that it is, in general, most probably relatively small"* (p.1).
- *"The impact of advertising on the prevalence of problem gambling is in general likely to be neither negligible nor considerable, but rather relatively small. Advertising is one of many environmental factors that contribute to the prevalence of problem gambling. The total environmental impact may be substantial. Only in particular conditions, such as extensive advertising for especially risky forms of gambling that are offered on an immature market with few if any player protection features (such as stake limits and possibilities for self-exclusion), may one assume that advertising in itself substantially contributes to problem gambling"* (p.50)
- El estudio recoge que, en anteriores contribuciones, el mismo autor ha desarrollado indicadores de impacto sobre tal incidencia, no del todo concluyentes, que en todo caso aconsejan una aproximación cautelosa al respecto: *"There is no measurement of any kind of the impact that advertising has on the prevalence of problem gambling in a country. However, the present author (Binde, 2007b) has made an estimate of the scale of impact; recent reviewers of the field have found the estimate to be fair and sensible (Planzer & Wardle, 2011; Williams et al., 2012a). The estimate relies on the scant information that exists, complemented with general knowledge about how advertising works, and results from studies on alcohol advertising, and asks the simple question whether the impact is large, small or none. Although such an estimate certainly is approximate, it is of value because it gives an idea of the possibilities of measuring the impact more precisely – a larger impact would be easier to detect and measure than a small one. The conclusion is that, in general, the impact of advertising on the prevalence of problem gambling is relatively small. However, it is not negligible and in specific circumstances it is likely to be greater"* (p.18).

²³ Pueden consultarse a este respecto:

Sin embargo, siendo todo ello consistente con el hecho de que en España el actual período de intensidad publicitaria, paralelo a la consolidación del juego online, ha coexistido con la estabilidad de las prevalencias de juego patológico, **en 2020 se disponen de elementos de juicio que permiten aquilatar el impacto que la publicidad de juegos de azar y apuesta, en sus niveles actuales, está teniendo sobre los colectivos particularmente vulnerables**, lo cual conduce a su vez a ajustar el grado de intensidad en la protección de tal bien jurídico.

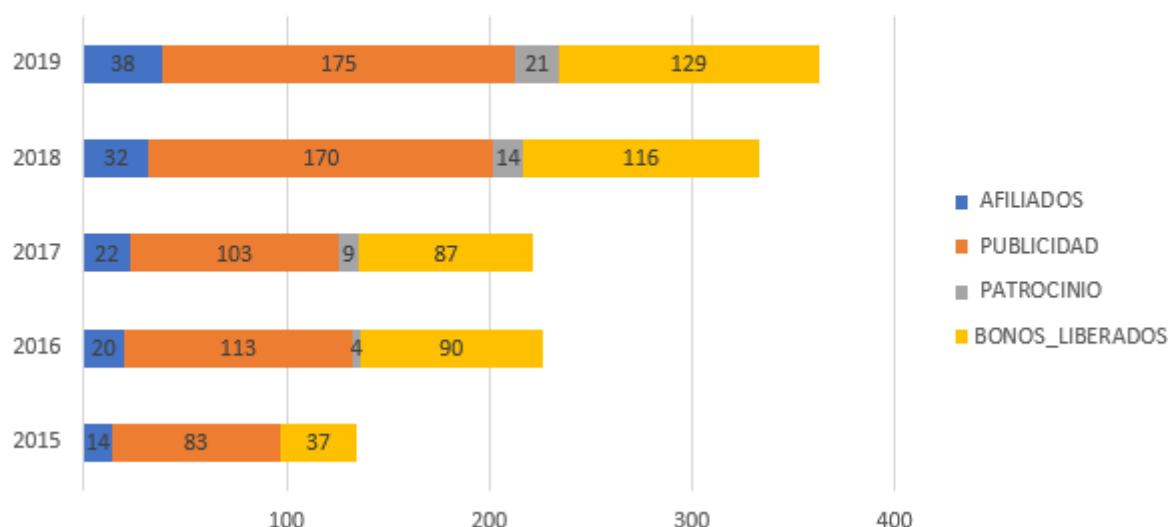
i. El nivel actual y previsible de inversión publicitaria

Desde el inicio de la tramitación de este proyecto, en 2015, **la inversión publicitaria de las actividades de juego de ámbito estatal (sin contar el juego reservado) se ha casi triplicado**, como puede observarse de los siguientes cuadros:

Evolución de la inversión publicitaria del juego online de ámbito estatal (excluyendo loterías)

-
- Gainsbury, S. et al (2014), “The interaction between gambling activities and modes of access: A comparison of Internet-only, land-based only, and mixed-mode gamblers”.
 - Gainsbury, S. (2015), “Online Gambling Addiction: the Relationship Between Internet Gambling and Disordered Gambling”, *Current Addiction Reports* (2015) 2:185–193, Springer.
 - Blaszczynski, A., Russell, A., Gainsbury, S., & Hing, N. (2015) “Mental health and online, land-based and mixed gamblers”. *Journal of Gambling Studies*. DOI 10.1007/s10899-015-9528-z. Disponible en: <http://link.springer.com/article/10.1007/s10899-015-9528-z#page-1> . “Gamblers using both land-based and Internet are prone to experience greater levels of loss and hence need for treatment. In support of this contention, online gamblers in this study were significantly more likely to report the absence of gambling related problems compared to the other groups. Although previous research has noted features of online sports and race wagering that are conducive to loss of control over gambling (Hing, Cherney, Gainsbury, Lubman, Wood, & Blaszczynski, 2014), it remains to be determined if there are any specific protective factors of those electing to participate exclusively in online forms”.
 - En el mismo sentido, si bien menos reciente, Wardle, H., Moody, A., Griffiths, M.D., Orford, J. & Volberg, R. (2011). “Defining the online gambler and patterns of behaviour integration: Evidence from the British Gambling Prevalence Survey 2010”. *International Gambling Studies*, 11, 339-356.
-

Evolución anual inversión publicitaria y promociones (millones de euros)



Fuente: Mercado de juego online de ámbito estatal (DGOJ)²⁴

- En primer lugar, **la dinámica competitiva actual**. El número de sociedades con licencia para ofrecer actividades de juego de ámbito estatal ha experimentado un incremento significativo a lo largo del tiempo en que ha tenido lugar la tramitación de este proyecto normativo, con la consiguiente afectación a la dinámica de intensificación publicitaria: de 49 sociedades que ostentaban licencia a principios de 2017, a 52 en 2017, a 80 en la actualidad, tras el proceso de otorgamiento de licencias generales concluido a mediados de 2018.
- En segundo lugar, **el tratamiento tributario**, definitorio del coste de las operaciones de juego en línea, que asimiló la base imponible de todos los juegos online a ingresos menos premios, actualizó el tipo de gravamen del 25 al 20% y estableció una minoración del 50% a los operadores de juego con residencia fiscal y efectivamente radicados en Ceuta o en Melilla²⁵.

²⁴ <https://www.ordenacionjuego.es/es/mercado-juego-online-estatal>

²⁵ La Ley 6/2018, de 3 de julio Generales del Estado para el año 2018, consignó para los operadores sujetos al Impuesto sobre Actividades del Juego (IAJ) una reducción de su tipo de gravamen del 5% para la mayor parte de los juegos regulados. En concreto, la reducción del 25% al 20% de los ingresos netos de los operadores para todas las modalidades de apuestas, rifas, concursos y otros juegos; en el caso de apuestas deportivas del Estado la base imponible se mantiene sobre los ingresos brutos y el tipo tributario sigue siendo el 22%).

Además, en esa misma ley presupuestaria se articula un modelo específico para aquellos operadores de juego con residencia fiscal y efectivamente radicados en Ceuta o en Melilla. Ese modelo determina una reducción del 50% del tipo de gravamen sobre la base imponible, por lo que dicho tipo, para la mayor parte de los juegos, pasaría a ser del 20% de los ingresos menos los premios a ser el 10%. Esta medida se adiciona al posible tratamiento en sede de imposición indirecta (IVA o IPSI) por determinados inputs como pueden ser justamente los servicios de publicidad y marketing.

ii. La vinculación de la inversión publicitaria y crecimiento del mercado: amplitud vs. profundidad de la base de clientes.

Como tal, **el aumento de la inversión publicitaria es una función del volumen económico del mercado.**

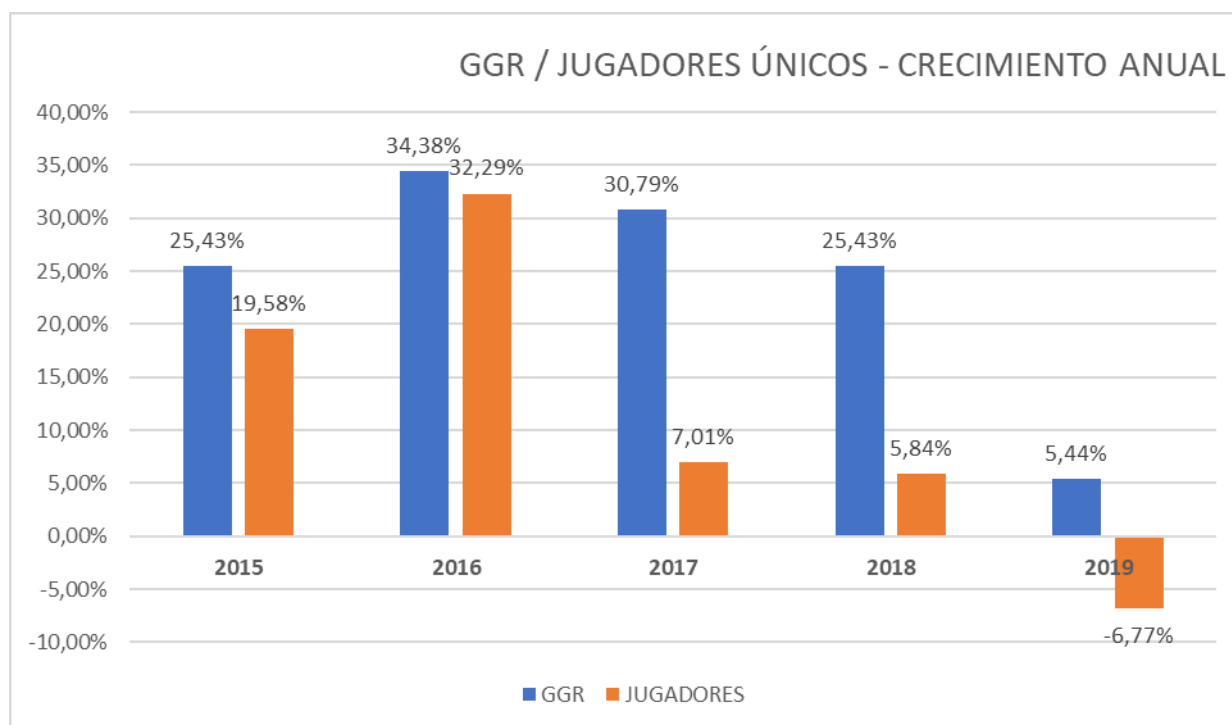
Durante el tiempo transcurrido desde el inicio de la tramitación de este proyecto regulatorio, **la inversión en publicidad se ha mantenido relativamente constante con respecto al volumen del mercado medido en ingresos menos premios (GGR)**, alcanzando desde 2016 porcentaje de entre el 24 y el 31% del GGR de los operadores de juego (sin incluir aquí los bonos como actividad publicitaria al no ser éstos una inversión desarrollada en soporte publicitarios distintos del operador, en cuyo caso el porcentaje de inversión publicitaria sería superior al señalado, al igual que el incremento anual).

Sin embargo, **el aumento de ingresos no ha discurrido, en particular en los últimos años, en paralelo a la evolución del número de jugadores activos.** A tenor de las cifras reales extraídas del perfil del jugador en España de 2018²⁶, se deduce que la evolución anual del número de jugadores a partir de 2017 ha sido muy inferior al crecimiento económico del mercado.

Así, desde un punto de vista cuantitativo, no ha existido un aumento neto de jugadores en el ecosistema de juego siquiera relativamente aproximado al que ofrecen las cifras señaladas más arriba. En efecto, en 2016 hubo 1.303.513 usuarios activos; en 2017: 1.394.949 usuarios activos; y en 2018 un total de 1.476.385 usuarios activos. El siguiente cuadro refleja esta disociación entre el incremento anual de ingresos y el incremento anual de jugadores en términos relativos, en particular a partir de 2017.

Comparativa variación anual ingresos de operadores .es con licencia estatal – total de usuarios únicos. 2014-2019.

²⁶ <https://www.ordenacionjuego.es/es/noticia-informe-jugador-online-2018>



Fuente: elaboración propia DGOJ.

De hecho, los datos con que cuenta la DGOJ para 2019, que han sido recogidos más arriba, arrojan un resultado aún más agudo en la comparación comentada, ya que, en términos de ingresos menos premios, el crecimiento en 2019 sobre 2018 ha sido de un 7,08%, cifra ya más contenida que en años anteriores; pero en usuarios únicos activos (1.376.420), se ha registrado por primera vez un decrecimiento, en concreto del 6,7% en relación con 2018.

Y ello mientras que el **porcentaje de inversión publicitaria**, excluyendo bonos (239,6 millones) sobre los ingresos menos premios (748,5 millones) es en ese año del 31%.

En conclusión, en particular en los últimos años (algo novedoso con arreglo a la situación de los años anteriores), **la intensificación de la inversión publicitaria, que ha discurrido en línea con el aumento de ingresos de los operadores, no ha ensanchado la base de clientes en la misma proporción.**

iii. El objeto de la publicidad de acuerdo con el actual modelo de negocio del juego online en España

Las bases del mecanismo de ingresos

Profundizando algo más en los datos de los últimos años de que dispone la DGOJ, es posible identificar los **elementos fundamentales del mecanismo de ingresos del juego online en España**, modelo que a juzgar por los ratios de crecimiento y a su actual nivel, cercano ya a los países de nuestro entorno como Francia, Italia, Portugal o Bélgica, se ha demostrado económicamente exitoso en términos de la globalidad del mercado.

- El primero de dichos elementos es una **alta rotación (si bien decreciente) en la captación de jugadores**: en 2016, 499.000; en 2017, 484.000; en 2018, 415.000; en 2019, 295.000. Estas cifras, habida cuenta de que el número neto de jugadores activos no crece en igual medida, están acompañadas de **valores también considerables de deserción de jugadores que habían estado activos durante años anteriores**. Es de reseñar que, de acuerdo con *el Estudio del Perfil de Jugador online 2018*, el 27% de los jugadores activos en 2018 (407.415) desarrollaron la totalidad de su actividad de juego online en dicho ejercicio a lo largo de un mes concreto, sin ir más allá.

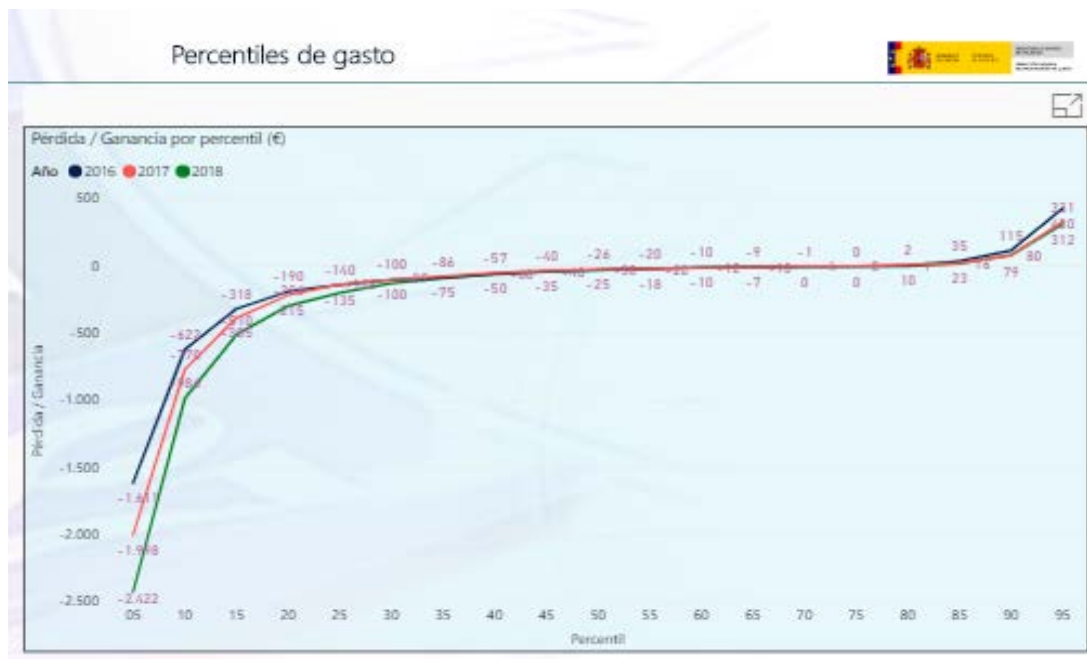
Merece la pena consignar el **impacto que la captación de nuevos jugadores está teniendo sobre la adquisición de nuevos clientes del tramo más joven, 18 a 25 años**. Así, de acuerdo con los datos internos de la DGOJ, **en 2019 este tramo supuso el 42,4% del total de nuevas adquisiciones de jugadores**. En el tramo 2018-junio de 2019, estos jugadores aportaron el 33% del volumen de depósitos realizados por el total de nuevos usuarios únicos incorporados durante el período, si bien su gasto medio es el menor de todos los tramos de edad debido a su menor disponibilidad de renta.

- El segundo elemento es la creciente concentración de la mayor parte de los ingresos de los operadores en un número reducido de consumidores. Es patente que, al no haberse ensanchado significativamente la base de clientes, los incrementos interanuales superiores al 20% provienen de **un aumento del gasto medio por jugador**, que ha aumentado de forma muy notable, desde 306 euros en 2016, 384 euros en 2017, a 449 euros en 2018²⁷. Pero este incremento no es realmente significativo del nivel de gasto de la mayoría de consumidores, sino que **proviene esencialmente** de una masa de jugadores consolidada y, muy particularmente, **de un número de jugadores relativamente reducido dentro de esa masa**, que experimentan tasas crecientes de gasto a lo largo de su relación con los operadores.

En este sentido, los cuadros siguientes reflejan la evolución de las pérdidas / ganancias netas de los jugadores activos en los años 2016, 2017 y 2018, donde puede observarse con claridad que **la implicación económica de los jugadores que, porcentualmente, han incurrido en más gastos, ha ido aumentando** a lo largo de esta serie temporal.

²⁷ <http://www.ordenacionjuego.es/es/informe-jugador-online>

Mercado de juego online con licencia estatal. Distribución del gasto.



Fuente: DGOJ, *El Perfil del Jugador Online en 2018*.

De los valores a partir de los que se construye el gráfico se desprende:

- En primer lugar, que existe una gran dispersión en la intensidad de los comportamientos de gasto entre los distintos tramos de jugadores medidos por gasto neto en el ejercicio, de manera que **el gasto del grupo de jugadores que más gasta es responsable de la parte mayoritaria de los ingresos de los operadores**, incluso una vez compensados estos por el gasto que a los operadores les suponen los ganadores netos (tramos del otro extremo del gráfico).
- En segundo lugar, que, entre 2016 y 2018, mientras que las horquillas de gasto medias (percentiles 35 a 65) registran en general una cierta estabilidad de los rangos de gasto, **las horquillas de gasto más intenso (percentiles 05 a 30) experimentan una intensificación del gasto proporcionalmente considerable**. El siguiente cuadro permite apreciarlo con mayor claridad.

Mercado de juego online con licencia estatal. Distribución del gasto. Variación porcentual anual.

PERCENTIL	2016	2017	2018	Variación 16-18
5	-1611	-1998	-2422	50,3
10	-622	-770	-986	58,5
15	-318	-385	-510	60,4
20	-190	-215	-296	55,8
25	-140	-135	-199	42,1
30	-100	-100	-128	28,0
35	-86	-75	-89	3,5
40	-57	-50	-60	5,3
45	-40	-35	-40	0,0
50	-26	-25	-30	15,4
55	-20	-18	-20	0,0
60	-10	-10	-12	20,0
65	-9	-7	-10	11,1
70	-1	0	-4	300,0
75	0	0	0	0,0
80	2	10	1	-50,0
85	85	23	16	-81,2
90	115	79	80	-30,4
95	430	331	312	-27,4

Fuente: DGOJ, *El Perfil del Jugador Online en 2018*.

La relación con las estrategias publicitarias

A tenor de la concentración de una gran proporción del gasto en una cantidad muy pequeña de jugadores y del considerablemente mayor aumento de gasto justamente en los tramos de mayor gasto a lo largo de los últimos años, **resulta posible inferir que el aumento de la inversión publicitaria, que ha discurrido paralelo al de los ingresos de los operadores de juego, ha reforzado progresivamente esta tendencia.**

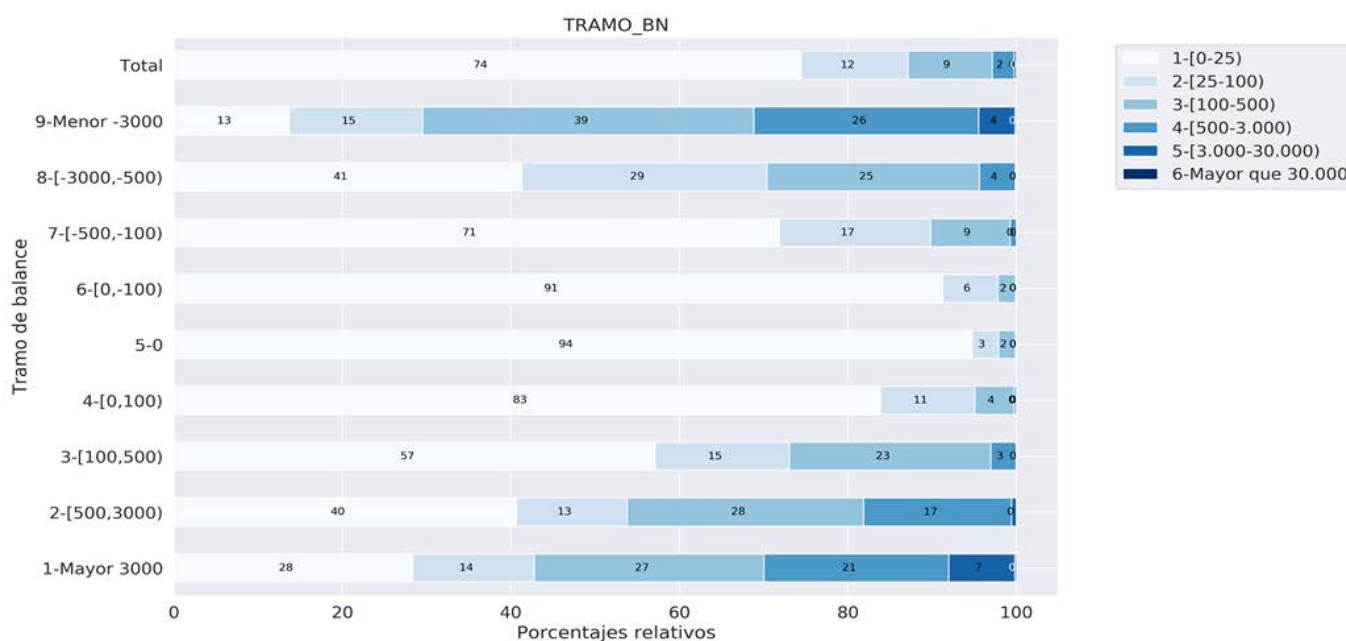
Como confirmación de lo anterior puede aludirse a **consideraciones tanto de oferta** (inversión de los operadores en bonos y promociones) **como de demanda** (impacto del instrumento de los bonos promocionales sobre el consumo de los jugadores).

En cuanto a la **inversión de los operadores en bonos y promociones**, por un lado, por ejemplo en 2018, si incluimos los bonos liberados la inversión publicitaria total ascendió en 2018 a 116 millones, el 35,3% del total de la inversión en marketing, el 16,1% del GGR. Por otro lado, a partir de los datos que la DGOJ recibe de los operadores, resulta patente que la publicidad ofertada a través de productos promocionales del tipo bonos se escora de forma notable hacia aquellos usuarios que ya

forman parte de la red de clientes de los operadores de juego (de la inversión publicitaria en bonos liberados, aproximadamente un 75% se dirige hacia clientes existentes y un 25% hacia nuevos jugadores). Ello implica que la actual estrategia de inversión en promociones **tiene por finalidad esencial fidelizar al cliente existente**.

Por lo que respecta al **efecto que tal inversión está teniendo en los jugadores de acuerdo con los distintos tramos de gasto**, los datos reflejan que, de manera consistente con la orientación de la inversión de los operadores, **son los tramos de jugadores que registran más gasto neto a lo largo del año quienes disfrutan de un mayor volumen de promociones**; y lo hacen no solo considerablemente más que los jugadores pertenecientes a los tramos de menor gasto neto, sino también que aquellos jugadores pertenecientes a los tramos de ganancia neta, los cuales también exhiben una alta implicación en la actividad de juego en función de su volumen de participación. Todo ello implica que **es en los tramos de mayor gasto donde el operador optimiza el valor de las promociones**, al obtener un mayor incremento del gasto de los jugadores contenidos en ellos y por tanto un mayor rendimiento económico.

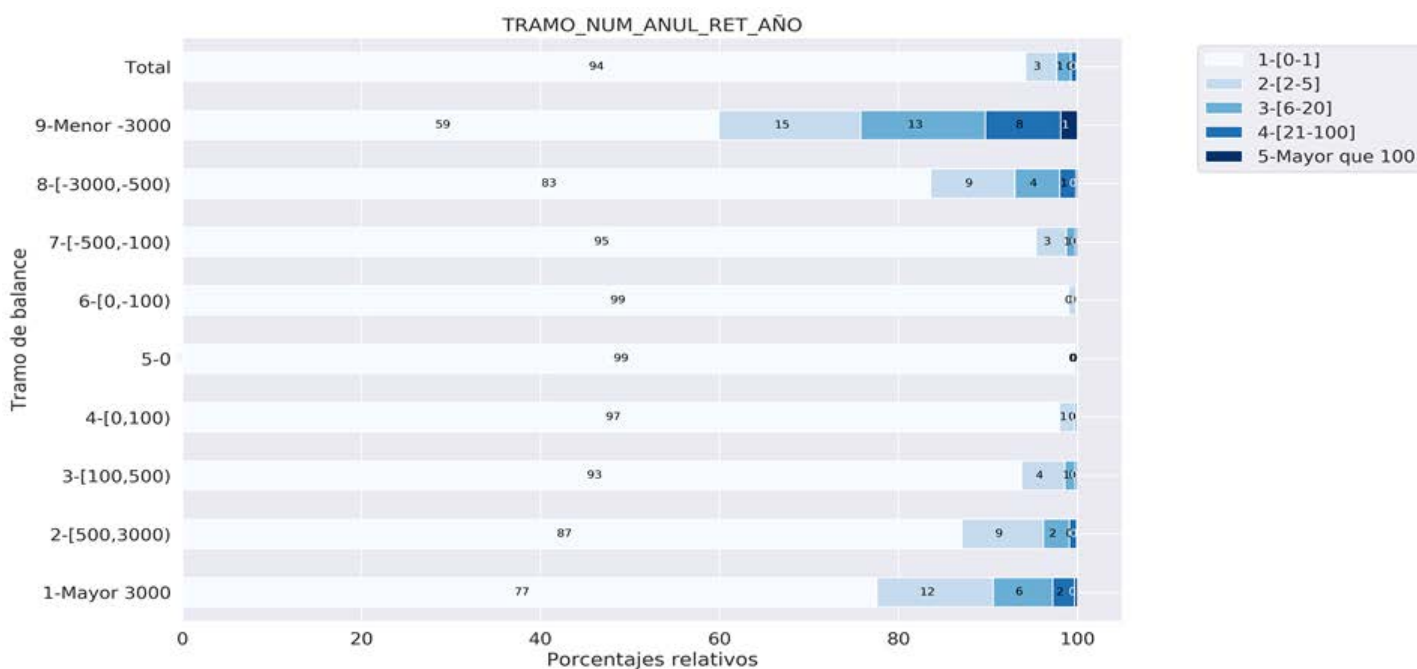
Valor monetario de bonos y promociones disfrutadas por los jugadores online por tramos de gasto. Datos 2018.



Fuente: elaboración propia DGOJ.

Dentro del mismo análisis de *clusters*, otra variable en la que los jugadores más intensivos y, en particular, los que registran un mayor gasto anual neto, exhiben un comportamiento diferenciado es en relación con la práctica de **deshacer una solicitud de retirada de fondos ante un saldo positivo en su cuenta**, en el lapso que media entre la solicitud de la retirada al operador y la ejecución de dicha retirada por parte de éste, normalmente debido al **ofrecimiento de alguna promoción de fidelización por parte del operador**, tal como puede apreciarse del cuadro siguiente.

Número de retiradas de fondos canceladas por tramos de gasto. Datos 2018.



Fuente: elaboración propia DGOJ.

iv. La inversión publicitaria en el contexto de convergencia online/presencial

Un factor adicional a la hora de considerar el propósito de la inversión publicitaria en juego de ámbito estatal, en concreto online, es el **impacto que la misma puede tener sobre el juego privado presencial**.

La posibilidad de realizar publicidad por parte de los operadores online con implantación presencial en el territorio nacional tiene como efecto, más allá de la promoción de su actividad de juego online de ámbito estatal que comercializan, la **consolidación de su marca de juego en el resto de sus canales de distribución** (presencial e, incluso, online de ámbito autonómico, allí donde este existe). Esta publicidad, de alcance nacional, **en la inmensa mayoría de los casos no podría realizarse a partir de la actividad que desarrollan**, en virtud de las distintas normativas autonómicas.

Ello se puede deducir de la **comparación entre el peso del gasto publicitario** sobre ingresos de los operadores online “**puros**” y aquél de los que tienen una presencia en España “**mixta**”, online y presencial. Así, si consideramos los cinco primeros operadores de juego por facturación de cada categoría y agregamos sus ingresos en GGR y su gasto publicitario, nos encontramos con que, en 2019, la inversión publicitaria de los operadores “online puros” fue, excluyendo los bonos liberados, de un 27% de su GGR. Para los operadores “online/offline”, el porcentaje fue del 39%. En 2018, las proporciones fueron respectivamente del 28% y 37%; en 2017, del 22% y el 32%.

El hecho de que la inversión publicitaria de los operadores con implantación presencial, fundada en su título habilitante estatal, sea proporcionalmente superior a la de los online puros (sin perjuicio de que en términos absolutos sea inferior, debido a los menores ingresos que en global atesoran aquéllos frente a éstos) apunta a que **la inversión que estos operadores realizan en publicidad**

responde a una voluntad de consolidar su marca más allá del alcance comercial estricto del juego online; es decir, también en relación con su red presencial.

Todo ello ha de ser tenido en cuenta **de cara a considerar los posibles impactos sobre la salud pública que la actual situación publicitaria comporte no solo sobre el canal online sino también en el presencial**. Por ejemplo, en lo relativo a la construcción que los menores de edad y los jóvenes adultos realizan del fenómeno del juego de azar y apuesta a partir de la publicidad que les resulta accesible, de cara a sus patrones de conducta en cualquier canal de comercialización.

v. Los colectivos particularmente afectados por la publicidad del juego.

Por todo lo dicho, en 2020 es posible identificar que **la inversión de los operadores de juego en actividades publicitarias y promocionales, cuyo crecimiento es paralelo al incremento del volumen del mercado, puede vincularse directamente a:**

- **la captación de jugadores, en particular jóvenes;**
- **la fidelización de los clientes con alta implicación y gasto en consumo de juegos online;**
- **en aquellos operadores con presencia combinada presencial-en línea, al fortalecimiento de su imagen de marca en todos sus canales de comercialización en España.**

Resulta entonces obligado, de cara a la innegociable protección de la ciudadanía, retornar a la cuestión de los **colectivos que se ven fundamentalmente afectados por dicha publicidad**, que resultan ser justamente los más vulnerables: **menores de edad, adultos jóvenes y consumidores envueltos en patrones de juego problemático o directamente con un trastorno de juego**. Así parecen confirmarlo no pocos estudios científicos de los últimos años²⁸.

En relación con los **menores y jóvenes adultos**, la necesidad de protección resulta evidente.

- Los primeros deben estar protegidos de la posibilidad de que una exposición intensa a la publicidad del juego, en recurrencia y contenido de los mensajes, les haga banalizar las implicaciones de esta actividad y, en concreto, percibirla como carente de riesgo, con las consiguientes implicaciones para cuando accedan a la actividad una vez cumplan la mayoría de edad o incluso antes, si logran acceder al entorno de juego, no ya el online regulado en España, de difícil acceso para los menores, sino también el entorno online no regulado o el entorno presencial a través de los distintos establecimientos de juego y hostelería.
- Los segundos, que constituyen el tramo más numeroso de la demanda medida tanto en número neto de jugadores activos como en número de jugadores nuevos anuales, están más expuestos a una implicación más recurrente dada su relación con las nuevas tecnologías y la naturaleza interactiva de los patrones de implicación en los juegos y apuestas online y registran un curso más acelerado de escalada hacia la generación de un problema de juego -lo cual, debido a su menor disponibilidad de renta en general, motiva un mayor traslado de dicho problema a la esfera familiar-.

²⁸ Para una revisión completa de la literatura sobre publicidad de juego de 2014 a 2018, puede consultarse: Newall, Philip & Moodie, Crawford & Reith, Gerda & Stead, Martine & Critchlow, Nathan & Morgan, Amber & Dobbie, Fiona. (2019). Gambling marketing from 2014 to 2018: A literature review. 10.31234/osf.io/w28av.

Para estos tramos demográficos, varios estudios señalan, algunos de ellos recientemente²⁹, que los menores de edad son capaces de reconocer marcas de operadores de juego con bastante facilidad; que pueden llegar a aprender la mecánica del juego de las apuestas simplemente con los anuncios publicitarios que se emiten; que la publicidad de juego puede acabar minusvalorando los riesgos de esta actividad para los menores de edad y que las apuestas deportivas, para este colectivo, pueden acabar siendo una parte consustancial e indivisible al mundo del deporte.

En cuanto a los **jugadores intensivos**, los estudios científicos de nuevo apuntan a que son estos y, en concreto, los que han desarrollado o se encuentran en trance de desarrollar patrones de juego eventualmente patológico, **los que más afectados se ven por la publicidad de los juegos de azar y apuesta**. Esta clase de jugadores se ve **compelida en una intensidad mayor que los jugadores sin problemas a participar en actividades de juego después de ver un anuncio publicitario**³⁰. Así por ejemplo, de acuerdo con el estudio del *Istituto Superiore di Sanità* italiano de 2018³¹, solo el 14,5% de los jugadores ocasionales o de baja intensidad se sintieron compelidos a jugar tras recibir algún impacto publicitario relativo a juegos o apuestas, mientras que en el colectivo de los jugadores problemáticos el dato fue del 30%.

²⁹ Entre otros, se citan los siguientes estudios que realizan esa aproximación:

- Derevensky, J. L., Sklar, A., Gupta, R., & Messerlian, C. (2010). An empirical study examining the impact of gambling advertisements on adolescent gambling attitudes and behaviors. *International Journal of Mental Health and Addiction*, 8, 21–34. <http://dx.doi.org/10.1007/s11469-009-9211-7>
- Hannah Pitt, Samantha L. Thomas, Amy Bestman, Mike Daube, Jeffrey Derevensky (2017): What do children observe and learn from televised sports betting advertisements? A qualitative study among Australian and New Zealand *Journal of Public Health* volume 41, issue 6, P604-610 2017 DOI: 10.1111/1753-6405.12728children
- Christian Nyemcsok, Samantha L. Thomas, Amy Bestman, Hannah Pitt, Mike Daube, Rebecca Cassidy (2018) Young people's recall and perceptions of gambling advertising and intentions to gamble on sport *Behav Addict*. 2018 Dec; 7(4): 1068–1078. Published online 2018 Dec 23. doi: 10.1556/2006.7.2018.128
- Natalie Djohari, Gavin Weston, Rebecca Cassidy, Martyn Wemyss, Samantha Thomas (2019) Recall and awareness of gambling advertising and sponsorship in sport in the UK: a study of young people and adults *Harm Reduct J*. 2019; 16: 24. Published online 2019 Apr 2. doi: 10.1186/s12954-019-0291-9

³⁰ En esta línea de investigación, destacan, entre otros, los siguientes estudios:

- Hanss, D., Mentzoni, R. A., Griffiths, M. D., & Pallesen, S. (2015, March 2). The Impact of Gambling Advertising: Problem Gamblers Report Stronger Impacts on Involvement, Knowledge, and Awareness Than Recreational Gamblers. *Psychology of Addictive Behaviors*. Advance online publication. <http://dx.doi.org/10.1037/adb0000062>.
 - Este estudio abarcó más de 6.000 sujetos y examinó tres dimensiones específicas sobre el impacto de la publicidad del juego: implicación, actitudes personales relacionadas con el juego, intereses y comportamiento de los jugadores; conocimiento sobre las opciones y oferentes de juegos y grado de autoconciencia relativo a la publicidad del juego.
 - El estudio esencialmente concluye que la publicidad del juego impacta de manera más apreciable sobre los jugadores intensos y, por ende, con mayor posibilidad de ser o resultar problemáticos, que en los meramente ocasionales o recreacionales, actuando como incitador a ejecutar la acción del juego.
- Hing, Russel AM, Li E. Vitartas P. Does the uptake of wagering inducements predict impulse betting on sport? *J Behav Addict* 7(1):146–57. 50.
- Gainsbury SM, King DL, Russell AM, Delfabbro P, Derevensky J, Hing N (2016) Exposure to and engagement with gambling marketing in social media: report impacts on moderate – risk and problem gamblers *Psychol. Addict Behav*. 2016.

³¹ CS N° 30/2018 – Gioco d'azzardo. <https://ufficiostampa.iss.it/?p=1335>.

vi. Conclusión: hacia el reforzamiento del estándar de protección.

De todo lo anterior se deduce que la regulación debe conciliar:

- Permitir un grado de actividad publicitaria que permita **mantener de manera suficiente un nivel adecuado de canalización de la actividad de juego consumida desde España a través del entorno regulado**, en particular en el canal online, garantizando la viabilidad de aquél como elemento fundamental para la protección del interés público.
- **Reducir el impacto sobre la salud pública que se puede estar derivando del actual nivel de inversión publicitaria en materia de juego de ámbito estatal**, el cual, vista la evidencia de los últimos años, guarda en el canal online una mayor relación con la progresiva intensificación de los consumos y la consiguiente elevación del gasto que con la ampliación de la base de clientes.

De manera coherente con la plasmación de la medida de la regulación publicitaria en el acuerdo de gobierno PSOE-Unidas Podemos ello conduce, por referencia a las anteriores versiones de este proyecto regulatorio, de 2015 y 2017, a **reforzar la intensidad de las restricciones proyectadas en materia de las comunicaciones comerciales de las actividades de juego**, en lo relativo a:

- Una **intensificación en las limitaciones al ejercicio de la actividad publicitaria desde un punto de vista material**, como la prohibición de la emisión de comunicaciones comerciales por parte de personajes famosos, las limitaciones a la práctica y publicitación de las promociones de captación y fidelización de clientes, las restricciones fijadas a las aplicaciones de juego gratuito o un robustecimiento del contenido material de los principios de aplicación a todo tipo de comunicaciones comerciales.
- La **fijación de mayores restricciones a la hora de emitir comunicaciones comerciales a través de medios presenciales**, prohibiendo su emisión en determinados canales presenciales y restringiendo su realización a aquellos ámbitos permitidos por las Comunidades Autónomas donde se ubiquen.
- Una **restricción más profunda de las comunicaciones comerciales de las actividades de juego de ámbito estatal en medios audiovisuales**, permitiendo la emisión de esta clase de anuncios solo en las franjas horarias fijadas para los programas dedicados a juegos de azar y apuesta, con algunas excepciones para determinados juegos y modalidades (bingo, loterías, apuestas mutuas y concursos) y ampliando el marco regulatorio a los servicios a petición.
- Una **limitación de la publicidad y promoción en los entornos de los servicios de la sociedad de la información**, teniendo en cuenta la peculiar naturaleza de los mismos, más restrictiva que la que existía en las versiones fijadas en 2015 y 2017, estableciendo reglas específicas para las comunicaciones comerciales que se emitan a través de redes sociales en línea, fijando elementos añadidos para los contratos publicitarios que un operador de juego puede suscribir con pronosticadores de apuestas y ampliando el modelo restrictivo sobre franjas horarias a las comunicaciones comerciales que los operadores pueden realizar a través de los servicios de intercambio de vídeos a través de plataformas.

2.3.d) El refuerzo de la capacidad de supervisión.

Por otra parte, el desarrollo reglamentario previsto en este proyecto **pretende reforzar la capacidad de supervisión y control sobre las comunicaciones comerciales de juego** tanto desde el punto de vista de la actuación administrativa como desde la perspectiva de los acuerdos de correulación actualmente en vigor —a día de hoy el cauce fundamental de control de la actividad publicitaria- y los que pudieran existir en el futuro.

Así, desde el punto de vista de la **responsabilidad administrativa**, para ilustrar la situación actual basta referirse al **artículo 40.d) de la LRJ**, que establece como infracción grave, con multa de entre 100.000 y un millón de euros, *“efectuar la promoción, patrocinio y publicidad de los juegos objeto de esta Ley, o actuaciones de intermediación, cuando quienes lo realicen carezcan de título habilitante o se difundan con infracción de las condiciones y límites fijados en el mismo o infringiendo las normas vigentes en esta materia, cualquiera que sea el medio que se utilice para ello”*.

El real decreto supondrá completar el contenido de esa previsión, en la medida en que esta será la norma de referencia en la materia que, hoy en día, no existe en el ordenamiento jurídico.

La inexistencia de una norma de desarrollo de la LRJ que establezca de una manera sistemática y completa los principios y condiciones de ejercicio de la actividad publicitaria motiva que **la efectividad del control administrativo de las comunicaciones comerciales de los juegos sujetos a ámbito de la LRJ resulte limitada**. Con ello, la posibilidad de reconducir comportamientos problemáticos se deja al albur de los principios éticos y de los mecanismos de ajuste y supervisión previstos en los acuerdos de correulación y autorregulación existentes, en la actualidad el Código de Conducta de las actividades de juego, de adhesión voluntaria por parte de los operadores.

Una primera consecuencia no deseable de lo anterior es la **excesiva asimetría entre adheridos y no adheridos al Código de Conducta**: los primeros, tanto operadores de juego como otros agentes de la cadena publicitaria, están sujetos a un grado más o menos exigente de control en sus comunicaciones comerciales, mientras que sobre los segundos, más allá del hecho de que los juegos anunciados correspondan a operadores con licencia, no se puede realizar contraste alguno, al menos directamente³². Esto comporta que, desde un punto de vista material, **el régimen de supervisión actualmente existente descansa casi exclusivamente en el incentivo de las entidades interesadas a adherirse al código**, lo cual introduce riesgos para la efectividad del régimen a futuro. En particular teniendo en cuenta el actual contexto de mercado, en el que en breve se otorgarán licencias generales a nuevos operadores cuya adhesión al código está por constatar, y que los dos operadores más importantes del ámbito nacional aún no lo han firmado.

La regulación de un elemento tan importante y trascendental para conseguir los objetivos de la LRJ, como es el régimen publicitario de las actividades de juego, no puede descansar exclusivamente en un sistema de correulación, sin un marco regulatorio que elimine esa absoluta diferencia material de escenarios en función de la adhesión o no al mismo.

Ello es así porque **dicho sistema, por su propia naturaleza, se fundamenta en la voluntariedad de los agentes intervinientes en el proceso publicitario**; no solamente operadores de juego, sino también agencias publicitarias, medios de comunicación, servicios de la sociedad de la información, etc. Dicha voluntariedad reside no solo en la facultad de los interesados de adherirse o no al

³² De manera indirecta, los principios y mecanismos del Código de Conducta son aplicados a medios de comunicación que han firmado el Código por la emisión de comunicaciones comerciales de juegos del ámbito de aplicación de la LRJ.

acuerdo y al código de conducta que lo complementa, sino también en la facultad de recurrir o no a los mecanismos de control propios de este tipo de acuerdos, como son el informe de consulta previo o la denuncia de prácticas contrarias al código ante los sistemas de resolución de reclamaciones. Del mismo modo, la adhesión de un operador u otra entidad interesada no impide una posterior separación del acuerdo en el caso, por ejemplo, de que se promueva una modificación posterior del código.

Tal circunstancia es susceptible de generar diferencias importantes en el régimen aplicable a la publicidad de las actividades de juego en función de que el operador o, incluso, el medio de comunicación a través del que se difunde la publicidad, se encuentren o no adheridos al Acuerdo, lo que puede generar, además de considerables distorsiones competitivas, disfunciones difícilmente explicables en el desarrollo de las políticas de juego responsable que todos los operadores incluidos en el ámbito de aplicación de la LRJ deben llevar a cabo de acuerdo con los artículos 4 y 8 de la misma. Con ello, en definitiva, se menoscaba la consecución última de los objetivos de protección de la ciudadanía que se persiguen.

Adicionalmente, la **existencia de un marco jurídico de referencia a nivel reglamentario redundará positivamente en la propia efectividad de los mecanismos previstos en el Código de Conducta** en relación con el control de las comunicaciones comerciales de sus adheridos.

En definitiva, **el establecimiento de normas y principios a nivel reglamentario, vinculantes para todos los agentes relacionados con las comunicaciones comerciales de juego, estén o no adheridos al Código, y con consecuencias jurídicas en sede administrativa en defecto de cumplimiento, reforzará la seguridad jurídica de operadores, consumidores y demás agentes involucrados.** Con ello se robustecerá igualmente el sistema existente, incrementando el incentivo de los adheridos a utilizar los instrumentos de consulta previa y reclamación extrajudicial.

2.4 Las políticas de juego responsable: conveniencia de avanzar en las posibilidades regulatorias que permite el ordenamiento jurídico en esta materia.

En el campo de las políticas de juego responsable, varias son las razones específicas que motivan la conveniencia de avanzar parcialmente en el desarrollo de los requisitos y obligaciones a que deben sujetarse los operadores de juego.

En primer lugar, el **fortalecimiento del marco de la responsabilidad social corporativa**, campo en el que sin duda las propias empresas han de ser protagonistas y proactivas, mediante la inclusión de medidas normativas concretas que intentan abordar necesidades u omisiones percibidas a lo largo del período de desarrollo del mercado regulado de juego.

En segundo lugar, el mapa global de las obligaciones normativas en materia de juego responsable se encuentra relativamente desequilibrado, existiendo **disposiciones específicas que ya regulan determinados elementos con un relativo grado de garantía**—como por ejemplo la identificación de usuario o la incorporación al Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego—, **y otras áreas donde las previsiones normativas son menores o incluso inexistentes**, como es el caso de las obligaciones de información, el fomento de los estudios de sensibilización, los mecanismos de detección de comportamientos problemáticos de juego o la canalización de los jugadores que incurrir en tales comportamientos una vez detectados hacia las instancias e instrumentos de ayuda oportunos.

Sin perjuicio de lo anterior, también conviene tener en cuenta **que las posibilidades regulatorias que ofrece el desarrollo del artículo 8 de la LRJ se extienden más allá de lo que se determina en este proyecto**, de cara a garantizar la sostenibilidad social del ecosistema del juego de azar y apuesta en España a medio plazo, en particular del juego online.

De hecho, en el momento en que este proyecto regulatorio vuelve a ser sometido a información pública en 2020, está pendiente de valoración final un proyecto de la DGOJ titulado *“Indicaciones relativas a la promoción de comportamientos responsables de juego en el entorno de juego online, para conocimiento general y comentarios de operadores, entidades y ciudadanos interesados”*³³ en el que se avanza de forma notable en el desarrollo de este elemento esencial en la configuración de un ecosistema de juego sostenible.

Estas Indicaciones compendian el conjunto de actuaciones que, más allá de las previsiones específicas de las distintas normas vigentes, tendrían que desarrollar los operadores de juego para garantizar razonablemente la gestión responsable del juego y la protección del jugador, al objeto de prevenir la aparición de conductas problemáticas o patológicas en determinados participantes y de minimizar sus efectos, en caso de que estos se produzcan. El contenido de **las Indicaciones permitirá así concretar el marco razonable de cumplimiento del deber de diligencia que, genéricamente formulado, deben guardar los operadores con licencia de juego de ámbito estatal de cara a garantizar la sostenibilidad social de la actividad**, incluyendo la promoción de comportamientos de juego responsable, a consecuencia de las expresas exigencias que derivan de sus licencias, mejorando la certidumbre en la exigibilidad de dicho cumplimiento. **Todo ello sin perjuicio de que el contenido de dichas indicaciones pueda incluirse, en un futuro, en algún proyecto regulatorio de carácter reglamentario que refuerce y desarrolle de un modo más reforzado el contenido del artículo 8 de la LRJ.**

3. Oportunidad de la norma. Objetivos

Tal y como se ha expuesto en el anterior apartado de modo pormenorizado, los objetivos de este real decreto son desarrollar de manera coherente dos dimensiones normativas de la regulación del juego, que guardan una íntima relación en uno de los objetivos nucleares de la misma, cual es la garantía de la salud pública en el ejercicio de las actividades de juego. Estas dos dimensiones son, por un lado, la publicidad de juego de ámbito estatal, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 7 de la LRJ y, por otro, las políticas de juego responsable de los operadores, tal y como se expone en el artículo 8 de la LRJ.

En todo caso, aunque estos objetivos, así como su justificación y desarrollo, se explicitarán en el apartado de esta MAIN relativo al Contenido del real decreto, conviene reflejar aquí también las líneas principales en que se desenvuelven.

Así, del lado de la publicidad, los objetivos específicos serían los siguientes:

³³ La elaboración de este documento constituye uno de los compromisos de la DGOJ incluidos en el Programa de Trabajo de Juego Responsable 2019-2020 (Acción 2.3.1: Nota técnica sobre la aplicación de medidas para la protección del participante en operadores de juego, incluida dentro del Área Prioritaria Protección del Participante). Puede consultarse en: <http://www.ordenacionjuego.es/es/noticia-comportamiento-responsable>

- Del lado del **ámbito de aplicación**: la sujeción al real decreto de todos los juegos y operadores del ámbito de la LRJ.
- En cuanto al **contenido de las comunicaciones comerciales**, pretende:
 - Proteger a los menores tanto como participantes en las comunicaciones comerciales (prohibiendo tal participación) como en cuanto receptores de las mismas.
 - Evitar una distorsión o simplificación de la complejidad del fenómeno del juego.
 - Disminuir la invitación al consumo irreflexivo o compulsivo de juegos de azar.
 - Acomodar la regulación aplicable a la publicidad de los distintos juegos a las características de los mismos.
 - Proporcionar un marco de información veraz al consumidor.
- Desde el punto de vista de las **condiciones de recepción de la publicidad** por sus destinatarios, la regulación persigue proteger adicionalmente a los menores y, donde resulte posible, a los autoexcluidos, autoprohibidos y personas vulnerables.
- En cuanto al marco de **protección institucional**, pretende fortalecer la exigibilidad del cumplimiento de las normas y principios en sede administrativa y reforzar la efectividad de los mecanismos de corregulación.

Por otro lado, desde la perspectiva del desarrollo del artículo 8 de la LRJ, este real decreto tiene como objetivos potenciar las siguientes áreas de esta materia:

- La **prevención**, centrada en mecanismos de información transparente y fácilmente accesible a proporcionar a los usuarios por los operadores.
- La **sensibilización** frente a los efectos adversos del juego.
- La implantación y reforzamiento de los **sistemas de control actualmente existentes**.

4. Oportunidad de la norma. Alternativas.

De todo lo anterior se deduce la **conveniencia de abordar el desarrollo reglamentario de la publicidad y las políticas de juego responsable** de los operadores en relación con las actividades de juego sujetas al ámbito de aplicación de la LRJ, bajo las siguientes **coordenadas**:

- Una regulación de las **comunicaciones comerciales** de juego aplicable a **todos los operadores**, que permita el ejercicio de tal actividad publicitaria como mecanismo fundamental de **canalización de la actividad del juego** hacia el mercado regulado, compatibilizando ello con la suficiente **protección al ciudadano**, para lo cual:
 - Desde el **punto de vista material**, se supera el contenido material del Código de Conducta desde diversos ángulos y perspectivas.

- o Desde el **punto de vista de su efectividad** permita establecer claramente consecuencias jurídico-administrativas para los comportamientos no acordes con su contenido, y a la vez reforzar los mecanismos de correulación existentes y los que puedan surgir en el futuro.
- Una regulación de determinadas obligaciones en materia de **juego responsable** para los operadores de juego que **avance en las posibilidades regulatorias que ofrece esta materia**.

Para conseguir lo anterior, **se han descartado determinadas alternativas**, sintetizadas en el cuadro siguiente.

Alternativas a la regulación del marco de la publicidad y el juego responsable

Alternativa	Implicaciones	Ventajas	Inconvenientes
Mantenimiento de la situación actual	No adoptar ninguna iniciativa normativa	Sin coste adicional significativo para operadores	Publicidad de juego: eficacia reducida del régimen de supervisión administrativa y menor fortaleza del régimen de correulación. Juego responsable: régimen incompleto y asimétrico
Proyecto normativo de mínimos	Publicidad: incorporar principios éticos en sede reglamentaria tal cual figuran en el Código de Conducta. Mantener las franjas horarias previstas en el código de conducta. Mantener el marco publicitario existente para los otros canales publicitarios. No aplicar marco reglamentario a operadores reservados. Juego Responsable: no incorporar previsión alguna	Sin coste adicional significativo para operadores	Marco incompleto y falta de coherencia. Falta de incorporación de las propuestas incluidas en la Recomendación de la Comisión Europea de 14 de julio de 2014. Falta de cumplimiento del dictamen del Consejo de Estado.
Desarrollo reglamentario más profundo	Publicidad: introducir medidas que supongan, de facto, una prohibición completa de la publicidad de juego de ámbito estatal. Juego responsable: regulación integral del nivel de diligencia de los operadores en esta materia.	Aumento adicional de la protección al jugador	Publicidad: necesidad no contrastada. Impacto sobre la canalización del juego hacia el entorno regulado. Juego responsable: posibilidad de abordar de manera más profunda en el futuro las obligaciones de los operadores conducentes a garantizar la sostenibilidad social de la actividad.
Modificación de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego	Elevación del rango normativo de las medidas	Refuerzo del procedimiento (instrumento legislativo)	Las medidas son desarrollo directo de los artículos 7 y 8 de la LRJ. Menor flexibilidad a futuro.

Se considera, en definitiva, que **el resultado neto en términos de protección de los consumidores de juegos y, en última instancia, el conjunto de la ciudadanía que se deriva de acometer dicha regulación, en los términos proyectados, es claramente positivo para el bienestar social.**

5.- Contenido y análisis jurídico

5.1 Base jurídica y rango normativo del proyecto

La **base jurídica** para proceder a esta regulación la constituyen los **artículos 7 y 8 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego** (en adelante, indistintamente, Ley 13/2011, de 27 de mayo o LRJ), así como la **Disposición final segunda** de la mencionada norma legal, que habilita al Gobierno al desarrollo reglamentario de la LRJ.

El **rango normativo** de la iniciativa, Real Decreto del Consejo de Ministros, se justifica partiendo de la habilitación general para el ejercicio de la potestad reglamentaria reconocida al Gobierno en el artículo 23 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y, más específicamente en lo relativo al ámbito del juego en la transversalidad de esta regulación y en su importancia para la propia acción de gobierno globalmente considerada, desarrollada por el Gobierno.

Sin perjuicio de lo anterior, corresponde la función de órgano proponente, de acuerdo con la mencionada disposición final segunda de la LRJ, al Ministro de Consumo en virtud de lo dispuesto en el Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, recayendo la función de preparación técnica del mismo en la Dirección General de Ordenación del Juego (DGOJ), de acuerdo con, lo dispuesto el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

5.2 Contexto jurídico de la iniciativa

La tarea de desarrollar los dos citados preceptos legales (artículo 7 y 8 de la LRJ) no parte, en todo caso, de una ausencia total de regulación sobre estas materias en el ámbito estatal. **En la actualidad ya se contemplan, si bien de forma dispersa, distintas previsiones** en la propia Ley 13/2011, de 27 de mayo, y en normas de desarrollo de la misma, siendo las que afectan a las políticas de juego responsable más numerosas y con mayor grado de concreción.

En lo que respecta al **marco de la publicidad**:

- Las **Órdenes Ministeriales por las que se aprueban las reglamentaciones básicas de los distintos juegos** contienen sendas disposiciones sobre las condiciones de ejercicio genéricas de la actividad promocional a que se sujeta cada juego.
- Este marco se complementa con los **acuerdos de corregulación y sistemas de autorregulación** implementados al amparo de lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 24 de la referida ley estatal de regulación del juego.

o Así, el **17 de noviembre de 2011** fue firmado el **Acuerdo de corregulación entre la Dirección General de Ordenación del Juego (DGOJ)** del entonces Ministerio de

Economía y Hacienda, y la Asociación para la Autorregulación de la Comunicación Comercial (**Autocontrol**), en materia de publicidad, patrocinio y promoción de las actividades de juego, para establecer un marco de relación que permitiera una cooperación mutua en el seguimiento de la publicidad de actividades de juego de ámbito estatal. Este Acuerdo fue complementado con un nuevo **Acuerdo, de 7 de junio de 2012**, suscrito por los dos organismos anteriores y la Subdirección General de Contenidos de la Sociedad de la Información (Secretaría de Estado de Comunicaciones y para la Sociedad de la Información) **para el establecimiento de un Código de Conducta sobre Comunicaciones Comerciales de las Actividades de Juego**.

- o El mencionado Código de Conducta, al que **actualmente hay 78 entidades** adheridas (entre prestadores de servicios de comunicación audiovisual, editores de prensa, agencias de publicidad, prestadores de servicios de la sociedad de la información, asociaciones y operadores de juego)³⁴, establece una serie de **principios éticos**, además de unas normas específicas adicionales para la emisión de comunicaciones comerciales a través de servicios de comunicaciones electrónicas. Igualmente, articula unas **normas de aplicación**, como la creación de una Comisión de Seguimiento, un sistema de resolución extrajudicial de controversias y reclamaciones, o la posibilidad de utilizar un mecanismo de consulta previa a su emisión de la publicidad.

Por otra parte, distintas normas contienen **disposiciones relativas al juego responsable**:

- Por ejemplo, el **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**, establece previsiones relativas a la identificación previa de los participantes en los juegos y al control de las prohibiciones de acceso de, entre otros, menores y autoexcluidos.
- Igualmente, el **Real Decreto 1614/2011**, de 14 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, en lo relativo a **licencias, autorizaciones y registros del juego** incluye disposiciones relativas al acceso al juego, información al participante sobre su actividad de juego, los límites de los depósitos y la posibilidad de reducirlos, o al Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego (en adelante RGIAJ), en virtud del cual se puede hacer efectivo, entre otros aspectos, el derecho de los ciudadanos a que les sea prohibida la participación en actividades de juego.
- Asimismo, las **Órdenes Ministeriales que aprueban la reglamentación básica de los distintos tipos de juego** contienen medidas específicas en materia de juego responsable en relación con tipos concretos de juego. Como ejemplos podemos destacar las relativas al juego de máquinas de azar, con previsiones relacionadas con la configuración previa de la sesión, el cierre de la misma al superarse los umbrales determinados o el establecimiento de avisos periódicos al usuario sobre el tiempo transcurrido.
- Igualmente, en las **Órdenes Ministeriales** que hasta ahora han sido aprobadas **para regular las respectivas convocatorias de licencias generales de juego de ámbito estatal** se ha

³⁴ Inicialmente se adhirieron 69 entidades. 7 de ellas se han extinguido como operadores de juego y, a fecha de esta Memoria, ha habido 5 nuevas adhesiones.

incluido la obligación de que las empresas solicitantes presenten un Plan Operativo, previsto en el artículo 10.2 de la LRJ. En él, debe contenerse la política en materia de juego responsable del operador, que incluya acciones preventivas contra el juego patológico, de sensibilización sobre los riesgos asociados al juego excesivo y las medidas proyectadas para paliar los efectos nocivos del juego, con un contenido mínimo determinado.

- Por último, a un nivel técnico, las obligaciones establecidas en los diferentes instrumentos normativos tienen un reflejo en las **Resoluciones de la DGOJ, en particular en materia de juego responsable**:
 - **Tanto sobre especificaciones técnicas**, que regulan la articulación de las obligaciones establecidas para los sistemas técnicos de los operadores³⁵.
 - **Como las de índole administrativa u operativa**, relativas a determinados aspectos concreto de la operativa particularmente relacionados con el juego responsable³⁶.

Más allá del marco regulatorio nacional en estas dos materias, conviene destacar igualmente dos aproximaciones regulatorias que sirven para contextualizar adecuadamente el marco que se pretende desarrollar mediante este proyecto: la que deriva del marco de la UE y de los países de nuestro entorno y la que despliegan las CCAA en ejercicio de sus competencias en materia de juego.

5.2.1 Unión Europea y países de nuestro entorno

En el ámbito de la Unión Europea, a nivel comunitario destaca particularmente la aprobación de la ya mencionada **Recomendación de la Comisión Europea de 14 de julio de 2014**, relativa a principios para la protección de los consumidores y los usuarios de servicios de juego en línea y la prevención del juego en línea entre los menores. Este documento, que da seguimiento a trabajos anteriores de la Comisión³⁷ y del Parlamento Europeo³⁸, propone un **catálogo de medidas** que se pueden dividir en dos grandes grupos. Por un lado, las **de protección al consumidor de juegos y al ciudadano en general**, con énfasis particular en los colectivos susceptibles de consideración especial; por otro las relativas, más concretamente, a las condiciones comerciales, incluyendo las comunicaciones comerciales, de la oferta de juegos en línea.

³⁵ Fundamentalmente, la Resolución de 6 de octubre de 2014, de la Dirección General de Ordenación del Juego (DGOJ), por la que se aprueba la disposición por la que se desarrollan las especificaciones técnicas de juego, trazabilidad y seguridad que deben cumplir los sistemas técnicos de juego de carácter no reservado objeto de licencias otorgadas al amparo de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, y la Resolución de 12 de julio de 2012, de la DGOJ, 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.

³⁶ Por ejemplo:

- Resolución de 16 de noviembre de 2011, por la que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 36 del Real Decreto 1614/2011, de 14 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, en lo relativo a licencias, autorizaciones y registros del juego, se establece el test de juego responsable y de prevención de conductas adictivas del juego.
- 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.

³⁷ Libro Verde de 2011 sobre el juego en línea en el Mercado Interior; Comunicación “Hacia un marco europeo global para los juegos de azar en línea”, de 23 de octubre de 2012.

³⁸ Resolución del Parlamento Europeo de 10 de septiembre de 2013 sobre el juego en línea en el mercado interior.

Desde un plano centrado en los **países de nuestro entorno**, podemos decir, a modo de introducción, que la decisión de regular el juego online con el objetivo fundamental de proteger al jugador y, más ampliamente, al ciudadano de la correspondiente jurisdicción es una tendencia claramente consolidada. Así, hay muchos países que, desde hace varios, años, ya han acogido la regulación del juego online en sus jurisdicciones (por ejemplo, Francia, Malta, Italia, Dinamarca, Bélgica Portugal, Irlanda, la República Checa o Reino Unido). Más recientemente, Colombia, Holanda, Suecia, distintos Estados de EEUU o la Ciudad y Provincia de Buenos Aires han incorporado, igualmente, una regulación plenamente asentada sobre juego online o han establecido avances significativos en esa dirección.

Todos estos países, entre otros, disponen de normas en las que la protección de la salud pública, y dentro de ella el marco de la publicidad y del juego responsable, cuentan con una importancia destacada.

Con carácter general puede decirse que en el ámbito europeo, allí donde se encuentran las jurisdicciones más homologables con España en términos de la aproximación que sus regulaciones hacen al fenómeno del juego, en los últimos años – señaladamente, desde 2018 - se ha evidenciado un importante aumento en la preocupación de la opinión pública por la proliferación e intensidad observada del fenómeno publicitario asociado a este sector y las eventuales consecuencias indeseadas que esta circunstancia pudiera tener en menores, colectivos vulnerables y público en general.

Esto se ha traducido en una serie de medidas, legislativas en su mayor parte, dirigidas al reforzamiento de las restricciones publicitarias e incluso en algún caso como el italiano a la prohibición absoluta (aunque como veremos con matizaciones ulteriores derivado de la complejidad de la puesta en práctica de una prohibición de tal naturaleza), como se expone a continuación:

- ✓ **Bélgica**³⁹, con base en su Ley de 7 de mayo de 1999 de juegos de azar, apuestas, establecimientos de juegos de azar y la protección de los jugadores aprobó el 25 de octubre de 2018 un Real Decreto relativo a la modalidad de explotación de los juegos de azar y las apuestas explotados por medio de instrumentos de la sociedad de la información que, sin ser la única norma jurídica aplicable en materia de publicidad, constituye la regulación publicitaria específica para este tipo de actividad.

³⁹ Información obtenida del documento “Position publique relative à l’application de l’arrêté royal du 25 octobre 2018 relatif aux modalités d’exploitation des jeux de hasard et des paris exploités au moyen des instruments de la société de l’information, disponible en https://www.gamingcommission.be/opencms/export/sites/default/jhksweb_nl/documents/Position-publique-arrete-royal-25-octobre-2018-approuvee.pdf.

De manera sintética, el Real Decreto regula parcialmente el contenido de la publicidad, al establecer mensajes de carácter obligatorio (ej: ¡Juegue con moderación!), o los condiciona, por ejemplo, a que no puedan exagerar las posibilidades de ganar. La norma, igualmente, establece la prohibición de la publicidad de juego durante la emisión en directo de competiciones deportivas (art. 3.139). Esta prohibición se formula en términos absolutos y, conforme al principio de neutralidad tecnológica, es aplicable con independencia del medio de difusión (webs y otras plataformas entran en el ámbito de aplicación de la prohibición). El único límite a esta prohibición está en que la prohibición de este tipo de publicidad implicase que la retransmisión deportiva fuese imposible. En todo caso la carga de la prueba corresponde a aquellos que emitan la publicidad. La norma también regula otras actividades publicitarias tales como los bonos, la publicidad antes y después de las emisiones a menores, la publicidad en las equipaciones deportivas de los menores de edad.

- ✓ En el caso de **Italia**, el llamado Decreto Dignidad (Decreto Ley nº 87/2018) prohibió la publicidad y patrocinio de actividades de juego en todo el país⁴⁰. El Decreto fue convalidado como la Ley nº 96/2018 por el parlamento el 9 de agosto de 2018.

La prohibición publicitaria produjo efectos a partir de la entrada en vigor del propio decreto (es decir, 14 de julio de 2018). Los contratos publicitarios y de patrocinio continuaron siendo válidos hasta su vencimiento, que en todo caso tendría como fecha límite el 14 de julio de 2019. La prohibición en materia de patrocinios resultó aplicable desde el 1 de enero de 2019, y las sanciones alcanzan el 20 por ciento del valor del patrocinio o de la publicidad con un importe mínimo de 50.000 euros⁴¹.

- ✓ En el caso del **Reino Unido**, la propia industria, que cuenta con su propio Código de Publicidad Socialmente Responsable⁴² que busca complementar el marco regulatorio vigente⁴³, ante la percepción pública dominante en el país, que a finales de 2018 anunció la adopción voluntaria de una prohibición de anuncios de juego durante los eventos deportivos televisados que se hagan antes de las 21:00. Esta prohibición excluiría las

⁴⁰ Esencialmente, el Decreto prohíbe cualquier forma de publicidad, también indirecta, relacionada con juegos o apuestas con ganancias en efectivo, cualquiera que fuera el medio por el que se realizaran (acontecimientos deportivos, artísticos, culturales, emisiones de televisión, radio, prensa diaria y periódica, publicaciones, vallas publicitarias e internet). La prohibición se extendió a los patrocinios.

⁴¹ En todo caso, debido a la incertidumbre en cuanto al alcance de la prohibición, la Autorità per le Garanzie Nelle Comunicazionni (Autoridad para la Garantía de las Comunicaciones), lanzó una consulta pública el pasado 10/12/2018 en la que realizaron aportaciones numerosos operadores de juego y medios de comunicación. Esta consulta dio como resultado las Directrices sobre las modalidades de ejecución del artículo 9 del Decreto ley 12 de julio 2018 publicadas por la Autorità per le Garanzie Nelle, publicadas el pasado 26/04/2019. Las Directrices clarifican el ámbito objetivo de la prohibición, modulando en parte el alcance prohibitivo absoluto originalmente previsto de la misma. Significativamente, excluyen de la prohibición:

- La información que se pone a disposición en el sitio del juego o en el lugar físico del juego, y que se refieran a las cuotas, el jackpot, la probabilidad de ganar, los puntos mínimos, los eventuales bonus ofrecidos, siempre que se efectúen de acuerdo con una serie de principios (veracidad, transparencia, ausencia de énfasis promocional).
- Los servicios gratuitos de indicación a través de algoritmo proveído directamente por los motores de búsqueda o de los marketplace, ej. Apple Store, Google Play, que le permitan al operador de juego tener un posicionamiento mejor en los resultados de búsqueda del usuario, puesto que este último ya haya insertado el específico query relativo al juego a pago en el motor de búsqueda o en el marketplace.

https://www.agcom.it/documentazione/documento?p_p_auth=fLw7zRht&p_p_id=101_INSTANCE_Is3TZlzsK0hm&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_101_INSTANCE_Is3TZlzsK0hm_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_INSTANCE_Is3TZlzsK0hm_assetEntryId=14764648&_101_INSTANCE_Is3TZlzsK0hm_type=document

⁴² <http://igrg.org.uk/wp/wp-content/uploads/2019/01/Gambling-Industry-Code-for-Socially-Responsible-Advertising-5th-Edition.pdf>

⁴³ La regulación de la publicidad en el Reino Unido comprende a varios actores. En primer lugar, y desde la entrada en vigor de la Ley del Juego, el 1 de noviembre de 2014, todos los operadores de juego que publiciten su actividad en Gran Bretaña han de obtener una licencia de la Gambling Commission (autoridad de juego). En Noviembre de ese año, la Gambling Commission publicó una guía de códigos de publicidad de juego. Por su parte, el Committee of Advertising Practice (CAP) y el Broadcast Committee of Advertising Practice (BCAP) publicaron una guía sobre publicidad de juego enfocada a anuncios responsables. En febrero de 2019, la Advertising Standards Authority (ASA) – la máxima autoridad en materia publicitaria del Reino Unido – publicó una guía dirigida a proteger a niños y jóvenes de determinadas prácticas irresponsables (entró en vigor el 1 de abril de 2019).

carreras de caballos y de perros ya que se consideran intrínsecamente ligadas al juego de apuestas.

- ✓ En el caso de **Suecia**, enero de 2020, y en línea con el mandato legal de “moderación” de la publicidad, se ha puesto en marcha la Fase II del marco regulatorio del juego en el que el Gobierno reforzaría las restricciones publicitarias para evitar “prácticas comerciales excesivas y agresivas”.

5.2.2 Regulación autonómica.

Por su parte, en el **ámbito autonómico**⁴⁴ también se están dando cambios normativos en materia de publicidad del juego y del juego responsable que aconsejan que, desde el punto de vista estatal se proporcione un marco cierto, estable y duradero en tales aspectos.

En este sentido, pueden destacarse los siguientes jalones regulatorios en materia de publicidad de juego en varias Comunidades Autónomas. A título ejemplificativo, Madrid, País Vasco, Cataluña, Aragón, Comunidad Valenciana y Extremadura, han venido incorporando modificaciones regulatorias en materia de publicidad de juego en estos dos últimos años:

- ✓ Madrid: Se ha modificado en marzo de 2019, la Ley 8/2015, de 28 de diciembre, de Radio Televisión Madrid para establecer que Radio Televisión Madrid no emitirá publicidad que directa o indirectamente promueva el juego online, los salones de juego o las casas de apuestas, independientemente del horario o la concreta programación de la que se trate.
- ✓ País Vasco: El Consejo de Administración de EITB, en marzo de 2019, aprueba la propuesta de la Dirección para modificar las normas reguladoras de la emisión de publicidad, con objeto de prohibir determinados tipos de publicidad tendente a fomentar las actividades de juego
- ✓ Cataluña: En mayo de 2019 se acuerda que TV3 y Catalunya Radio, eliminarían la publicidad de juego y apuestas en línea en horario protegido para la infancia -el que va desde las 6h hasta las 22h- a partir del 30 de junio del mismo año.
- ✓ Aragón: En su Ley 16/2018, de 4 de diciembre, de la actividad física y el deporte estableció que había que elaborar mecanismos necesarios para prohibir la publicidad en equipaciones, instalaciones, patrocinios o similares de todo tipo de apuestas deportivas en su ámbito competencial.
- ✓ Comunidad Valenciana: La Ley 26/2018, de 21 de diciembre, de derechos y garantías de la Infancia y la adolescencia de la Generalidad Valenciana, establece que no puede emitirse

⁴⁴ Si bien la mayoría de las CCAA somete a autorización previa el ejercicio de la actividad publicitaria, o bien la limita a operadores con licencia de juego en esa Comunidad Autónoma, las distintas filosofías regulatorias no resultan convergentes, existiendo desde contextos más liberalizados y sin condiciones específicas más allá de la normativa general de publicidad, audiovisual y de comercio electrónico, hasta otros más prescriptivos y limitativos.

publicidad de juegos de azar o apuestas de cualquier tipo, en el horario de programación infantil ni en las publicaciones o páginas destinadas a niños, niñas o adolescentes, ni durante la celebración o retransmisión de eventos deportivos en su ámbito competencial.

También se modificó el Reglamento de prestación del servicio de transporte en autobús EMT de Valencia para rechazar toda publicidad que incite al juego en cualquiera de sus facetas (apuestas deportivas, casas de juego, etc.).

Cabe señalar que Valencia es una de la Comunidades que más ha desarrollado la normativa en relación con la publicidad de los juegos de azar al contar con un reglamento específico, el Decreto 190/2014, de 14 de noviembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento Regulador de la Publicidad del Juego de la Comunidad Valenciana.

- ✓ Extremadura: en su Decreto-Ley 1/2019, de 5 de febrero, de medidas urgentes para el fomento del juego responsable, establecía que se promovería la elaboración de los mecanismos necesarios para prohibir la publicidad en equipaciones, instalaciones, patrocinios o similares de todo tipo de apuestas deportivas en su ámbito competencial.

Igualmente, el **juego responsable** y los problemas derivados de un consumo patológico del juego también han sido objeto de interés por parte de las Comunidades Autónomas.

Es destacable a este respecto la alusión concreta que realiza la Ley de Juego de Asturias, o las referencias que existen en la normativa sobre drogodependencias – caso de La Rioja, Baleares o la Ley 1/2016, de 7 de abril, de Atención Integral de Adicciones y Drogodependencias del País Vasco. De manera más reciente, varias Comunidades Autónomas han incorporado regulaciones sobre la concesión de nuevas licencias de apertura⁴⁵, sobre controles de acceso⁴⁶, distancias mínimas⁴⁷ y

⁴⁵ Se observa que algunos Municipios, como es el caso de Barcelona o Sevilla y algunas Comunidades autónomas, como Madrid, han prohibido transitoriamente (normalmente por un periodo de un año) conceder nuevas licencias de apertura de locales de juego para reflexionar sobre el desarrollo del sector. Castilla León, por su parte, aprobó la Resolución de 22/05/2019, de la Secretaría General de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se daba publicidad al Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se modifica la planificación de los establecimientos de juegos, suprimiendo las autorizaciones de instalación para locales de juego previstas sacar a concurso público en el año 2019. De modo que se suprimió el cupo previsto y no salieron a concurso público las 10 autorizaciones previstas para el presente año 2019. Asimismo, en Asturias, la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana del Boletín Oficial del Principado de Asturias (BOPA) publicó con fecha 9 de abril de 2019 el Acuerdo de 26 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se suspendía la concesión de autorizaciones de apertura de nuevos establecimientos de juego en el Principado de Asturias, hasta que se procediese a la determinación de los criterios por los que se regirá la concesión de dichas autorizaciones.

⁴⁶ En cuanto a controles de acceso, pueden destacarse las siguientes modificaciones recientes:

- Baleares: El Decreto 42/2019 de 24 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de salones de juego en la comunidad autónoma de Islas Baleares establece que “los salones de juego deberán contar con un servicio de control y admisión, que exigirá la identificación de los jugadores e impedirá la entrada y el juego a las personas menores de edad, las personas incapacitadas legalmente o por resolución judicial firme y a aquellos que voluntariamente hayan solicitado la prohibición de acceso
- Cataluña: El Decreto 89/2019 de modificación de los Decretos 37/2010, 24/2005 y 23/2005 estableció que los salones de juego han de disponer de los elementos necesarios que permitan la identificación y el control de acceso de todas las personas jugadoras o visitantes y que el servicio de identificación y control ha de abrir a cada visitante, en su primera asistencia al salón de una ficha con sus datos

determinadas modificaciones en materia de tasas de juego⁴⁸, todos cambios normativos relacionados, directa o indirectamente, con la promoción de políticas en materia de juego responsable.

5.3 Descripción y estructura del real decreto

El real decreto consta de treinta y siete artículos agrupados en cuatro títulos, seis disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

-
- Madrid: El Decreto 42/2019, modificó al Decreto 73/2009, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Juego de Madrid para establecer que los salones de juego deberán disponer de un servicio de control de admisión, situado a la entrada del local, que se encargará de la identificación de cuantos usuarios acudan al establecimiento y del registro de los que accedan al local, de manera que ninguna persona pueda entrar al interior del local sin haber pasado obligatoriamente por el servicio de control de admisión. A estos efectos, los salones de juego deberán contar con un encargado durante el horario de funcionamiento de la actividad, que deberá requerir la presentación del DNI, NIE o pasaporte, para efectuar las operaciones de comprobación, control y registro de acceso”.

⁴⁷ Son varias las Comunidades Autónomas que han modificado o renovado la normativa vigente para introducir distancias mínimas bien entre locales de juego, bien entre estos y los centros docentes o de menores, o bien entre los locales de juego y los centros de rehabilitación de ludopatía.

- Baleares: Los Decretos, 42/2019, de 24 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de salones de juego y 42/2017, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de apuestas de la Comunidad Autónoma de Islas Baleares, fijan en 500 metros la distancia entre locales de juego en Palma y 250 metros en resto municipios y establece que la distancia mínima respecto de centros educativos será de 100 metros.
- Cantabria: La Ley 9/2017, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de Cantabria, modificó la Ley 15/2006, de 24 de octubre, de Juego de Cantabria para establecer una distancia mínima de 500 metros entre los Salones de juego y de estos respecto de los centros educativos. Posteriormente la Ley de Cantabria 5/2019, de 23 de diciembre, Medidas Fiscales y Administrativas volvía a modificar la Ley 15/2006, de 24 de octubre, del Juego de Cantabria, ya existía una distancia mínima entre Salones, que con la nueva norma se aplica ahora también a los Bingos, Casinos, y Casas de Apuestas. Asimismo, se añade a la apuntada distancia mínima de 500 metros entre los establecimientos de juego y centros educativos, que esta sea de 250 metros en el caso de los centros de rehabilitación de Juego Problemático.
- Madrid: El Decreto 42/2019, de 14 de mayo, del Consejo de Gobierno, modificó el Decreto 73/2009, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Juego de la Comunidad de Madrid para fijar en 100 metros la distancia de los accesos de entrada de los locales de juego a los centros educativos de enseñanza no universitaria, a excepción de los centros de educación de personas adultas.
- Valencia: El Decreto 204/2018, de 16 de noviembre, modifica el Decreto 55/2015, de 30 de abril, Reglamento de Salones Recreativos y Salones de Juego de Comunidad Valenciana y fija en 700 metros la distancia mínima entre salones (tras la Sentencia del TS 1408/2019 de 22 octubre. RJ 2019\4288, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, donde consideró que la exigencia de una distancia de 800 metros entre establecimientos de juego estaba falta de justificación y que no era proporcional la medida).

⁴⁸ La Ley de Cantabria 5/2019, de 23 de diciembre, Medidas Fiscales y Administrativas modificó la Ley 15/2006, de 24 de octubre, del Juego de Cantabria aumentar la tasa de las apuestas en dos puntos, del 10 al 12 por ciento, ante “el incremento de jugadores y la proliferación de locales de juego” justificándolo en su exposición de motivos del siguiente modo: “por equiparlo al de otros tipos de gravamen de juego de suerte, envite o azar cuyo cálculo de la base imponible es similar. Otra circunstancia, no menos importante, es el incremento de jugadores y la proliferación de locales de juego están provocando una rápida adicción generando un problema de salud pública y social que de alguna manera hemos de contribuir a evitar o al menos sufragar el coste con esta limitada subida del tipo de gravamen”.

El **Título Preliminar, “Disposiciones generales”**, establece el objeto del real decreto y explicita su ámbito de aplicación, tanto subjetivo como objetivo, abarcando este último a todas las actividades de juego que se desarrollen con ámbito estatal, en sus distintas modalidades. Igualmente, se incorporan diversas definiciones, y se facilita un ámbito de colaboración y coordinación institucional entre la autoridad encargada de la regulación del juego con otros órganos y organismos públicos relevantes en las materias que son objeto del presente desarrollo reglamentario.

El **Título I, “Las comunicaciones comerciales de las actividades de juego”**, parte de la previsión de desarrollo reglamentario contenida en el artículo 7 de la Ley 13/2011, profundizando igualmente en diferentes aspectos relacionados con la publicidad, patrocinio o cualquier otra forma de promoción de las actividades de juego. Para ello, se ha partido del contenido esencial del Código de Conducta sobre comunicaciones comerciales de las actividades de juego de 2012, actualizado y reforzado con adaptaciones y diversas modificaciones. Así:

- El **Capítulo I** contiene el régimen jurídico de las comunicaciones comerciales, los principios a observar en las comunicaciones comerciales de juego y determinadas concreciones de los mismos.
- En el **Capítulo II** se abordan determinadas disposiciones específicas. Las mismas afectan, en unos casos, a determinadas formas de comunicación comercial, como el patrocinio, los bonos y otras iniciativas promocionales o la prohibición de la aparición de personas o personajes de relevancia o notoriedad pública, las aplicaciones de juego gratuito y los sistemas de exclusión publicitaria.
- En el **Capítulo III** se abordan **Disposiciones específicas en función del canal de difusión publicitaria**. Así, en este Capítulo se establece una regulación concreta para la publicidad presencial de los operadores de juego de ámbito estatal, para la publicidad de los operadores a través de los servicios de comunicación audiovisual y a través de los servicios de intercambio de vídeos a través de plataformas, para la publicidad a través de correo electrónico o medios equivalentes, a través de servicios de la sociedad de la información y, dentro de este ámbito, para la publicidad que los operadores pueden realizar a través de redes sociales, además de otras disposiciones.
- En el **Capítulo IV** se incluyen previsiones para impulsar y compatibilizar los distintos mecanismos de corregulación en el ámbito de las comunicaciones comerciales, concebidos como sistemas que eleven el nivel de protección de los consumidores, aseguren una mayor involucración de los principales agentes del sector, de forma voluntaria, y que sirvan como complemento eficaz en el cumplimiento de los objetivos de la normativa reguladora del juego en materia publicitaria.

El **Título II, denominado “Políticas activas de información y protección de los usuarios”**, se dedica al desarrollo reglamentario de las previsiones establecidas en el artículo 8 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo. En este ámbito, y con carácter complementario a las medidas ya existentes, se han incorporado una serie de mecanismos de actuación concretos. Así, además de una disposición general sobre responsabilidad social corporativa, se han introducido una serie de obligaciones y medidas de actuación a implementar por los operadores de juego, guiadas por el fin de prevenir, detectar y, en su caso, mitigar fenómenos patológicos -como el de la adicción al juego o ludopatía- u otros riesgos o problemas asociados al juego. Adicionalmente, se han reforzado las facultades de regulación y control del organismo estatal competente en esta materia. Las distintas medidas se han sistematizado en tres áreas:

- La **prevención**, centrada en mecanismos de información transparente y fácilmente accesible a proporcionar a los usuarios por los operadores, contemplándose los requisitos y características de presentación, acceso y contenido mínimo de dicha información, o la implantación de un servicio telefónico de información y asistencia al usuario.
- Los **mecanismos de sensibilización** frente a los efectos adversos del juego, entre los que cabe destacar el fomento de la realización y difusión de estudios sobre juego responsable por parte de los operadores, y la colaboración de los operadores con la Administración en la difusión de iniciativas que se dirijan a obtener un mejor conocimiento del funcionamiento de la actividad, de la percepción que de ella tienen sus usuarios y de los factores de riesgo vinculados al juego.
- La implantación de **sistemas de control**, entre los que destacan la obligación de los operadores de realizar un seguimiento de la actividad de sus participantes de cara a detectar posibles comportamientos de riesgo y las consiguientes actuaciones a adoptar en caso de detección; las disposiciones sobre suspensión temporal de cuentas de juego.

El **Título III** hace referencia al **régimen de supervisión**. En él se desarrollan las previsiones de la LRJ en tales aspectos, como los requerimientos de cese o de información, y se establecen unas previsiones sobre la responsabilidad de los sujetos al real decreto, incluida la derivada de infracciones administrativas.

La parte final de la norma se compone de:

- **Seis disposiciones adicionales** relativas a la participación en sorteos de lotería de determinados menores, alumnos o miembros de escuelas o de instituciones de beneficencia; al régimen específico de la ONCE en cuanto a su supervisión y a su publicidad distinta de la relativa a actividades de juego; y a la publicidad de actividades de interés general o benéficas, distintas de la actividad de juego, que puedan realizarse, respectivamente, por el operador público SELAE o por asociaciones de utilidad pública o fundaciones vinculadas a operadores de juego, así como el régimen específico establecido para aquellos operadores que, a la entrada en vigor de esta norma, estén promocionando una marca que no sea de su propiedad.
- Otras **previsiones de carácter transitorio** sobre la adaptación del actual Código de Conducta al contenido del real decreto, sobre la aplicabilidad del decreto a los patrocinios suscritos antes de la entrada en vigor del mismo y sobre la adaptación de las campañas publicitarias con famosos.

Tres **disposiciones finales**: una relativa a la modificación del régimen vigente sobre límites de los depósitos, otra sobre las facultades de desarrollo y ejecución de este real decreto, que se atribuyen a la persona titular del Ministerio de Consumo y otra sobre la entrada en vigor del real decreto.

5.4 La publicidad del juego: medidas adoptadas y justificación

5.4.a) Descripción de las medidas

En el caso de la publicidad del juego, el objetivo de protección de la sociedad se concreta en:

- Del lado del **ámbito de aplicación**: implica la sujeción al real decreto de todos los juegos y operadores del ámbito de la LRJ.
- En cuanto al **contenido de las comunicaciones comerciales**, pretende:
 - Proteger a los menores tanto como participantes en las comunicaciones comerciales (prohibiendo tal participación) como en cuanto receptores de las mismas, reduciendo el riesgo de banalización en su percepción de la actividad de juego de cara a su futura aproximación, en su caso, al consumo de la actividad.
 - Evitar, en línea con lo anterior, una distorsión o simplificación de la complejidad del fenómeno del juego y la banalización de sus efectos negativos, por sí misma o mediante una sobreponderación de las bondades y supuestas consecuencias positivas del azar.
 - Disminuir la invitación al consumo irreflexivo o compulsivo en las comunicaciones comerciales emitidas en ciertos momentos o bajo ciertas circunstancias que pueden potenciar el apetito por el consumo inmediato.
 - Acomodar, cuando sea procedente, la regulación específicamente aplicable a la publicidad de los distintos juegos a las características de los mismos, en particular a la inmediatez en la determinación del resultado y del consumo continuado o sucesivo de juego, en tanto que factores, si no de generación de adicciones a largo plazo, sí de consumo irreflexivo.
 - Proporcionar un marco de información veraz al consumidor.
- Desde el punto de vista de las **condiciones de recepción de la publicidad** por sus destinatarios, la regulación persigue proteger adicionalmente a los menores y, donde resulte posible, a los autoexcluidos, autoprohibidos y personas que hayan sido catalogados como jugadores en riesgo.
- En cuanto al marco de **protección institucional**, pretende robustecer la exigibilidad del cumplimiento de las normas y principios en sede administrativa y reforzar la efectividad de los mecanismos de corregulación.

5.4.b) El ámbito subjetivo: la sujeción de todos los operadores de juego a un único instrumento normativo

En coherencia con la norma de la que dimana el real decreto, y con la vocación de proporcionar un marco racional e integral a la publicidad del juego, **se incluye en el ámbito de aplicación del mismo a todos los operadores de juego de ámbito estatal.**

El **artículo 1 de la LRJ define el objeto** de la mencionada norma legal de la siguiente manera:

“El objeto de esta Ley es la regulación de la actividad de juego, en sus distintas modalidades, que se desarrolle con ámbito estatal con el fin de garantizar la protección del orden público, luchar contra el fraude, prevenir las conductas adictivas, proteger los derechos de los menores y salvaguardar los derechos de los participantes en los juegos, sin perjuicio de lo establecido en los Estatutos de Autonomía.

La Ley regula, en particular, la actividad de juego a que se refiere el párrafo anterior cuando se realice a través de canales electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos, en la que los medios presenciales deberán tener un carácter accesorio, así como los juegos desarrollados por las entidades designadas por esta Ley para la realización de actividades sujetas a reserva, con independencia del canal de comercialización de aquéllos”.

La norma **incluye en su ámbito de aplicación**, por tanto, **los juegos cuya comercialización está reservada en exclusiva a los operadores designados al efecto**. Se trata en concreto de las **loterías no ocasionales de ámbito estatal** en sus distintas modalidades, que la propia LRJ reserva a la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado (**SELAE**) y a la Organización Nacional de Ciegos Españoles (**ONCE**). Estos juegos son comercializados por múltiples canales, tanto presenciales como online, y gozan de una gran prominencia en el mercado de juego estatal. Por ejemplo, en 2013, las loterías comercializadas por esos operadores públicos supusieron el 64’04% del total en ventas o cantidades jugadas en todos los juegos⁴⁹.

Una regulación de la publicidad del juego de ámbito estatal que comprenda todos sus operadores, incluidos los que comercializan juegos objeto de reserva, resulta conveniente por las siguientes razones:

- **Su mayor compatibilidad con una concepción integral del mercado del juego.** De acuerdo con dicha concepción, sin perjuicio de las diferencias existentes entre los distintos tipos de juego, los principios generales que regulan e informan la práctica de las comunicaciones comerciales deben aplicarse a **todos los operadores sujetos a la norma estatal, sin diferenciaciones que no resulten justificadas ni proporcionadas**. Tanto más cuando alguno de estos operadores –caso de SELAE– no solo comercializa juegos de lotería, cuyo ejercicio le está reservado, sino también apuestas deportivas.
- **Un impacto óptimo de la regulación de la publicidad del juego sobre los intereses generales que pretende proteger.** Una regulación que no incluya a SELAE y ONCE deja fuera a los dos actores nacionales más prominentes desde el punto de vista económico y de presencia pública en el mercado del juego.
- **La coherencia de la reserva de la actividad de loterías desde el punto de vista del Derecho Comunitario.** La aplicación de los principios comunitarios de libre circulación de servicios y libertad de establecimiento al sector del juego permite un mayor margen que en otros ámbitos de la actividad económica, con base en el principio de subsidiariedad, para que los Estados Miembros decidan las condiciones de acceso a la actividad y en consecuencia establezcan un régimen de reserva a ciertos operadores, como es el caso español en relación con las loterías. Partiendo de ello, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha venido estableciendo las justificaciones de interés público que permiten el establecimiento de limitaciones al acceso de la actividad, así como la medida de la proporcionalidad de tales restricciones. Así, **la reserva de la actividad a determinados operadores únicamente puede restringirse** en atención a razones de control del desarrollo y el consumo de la actividad, **por razones de orden público, como la lucha contra el fraude, y de salud pública** relacionadas con la protección al ciudadano. Pero **el resto de medidas presentes en el marco regulatorio, así como la política comercial de los operadores que disfrutan de la reserva, deben ser**

⁴⁹ Memoria anual SELAE 2016, apartado de resultados financieros.

coherentes con este propósito⁵⁰. Tal coherencia se verá reforzada si estas entidades se sujetan a los mismos instrumentos normativos, principios y reglas relativas a comunicaciones comerciales aplicables al resto de operadores.

Sin perjuicio de lo anterior, el **real decreto recoge en sus disposiciones adicionales determinadas especificidades** relativas a cada uno de los operadores reservados que se entienden o bien proporcionadas o en todo caso consistentes con lo establecido en la LRJ.

- Por una parte, **se mantiene la posibilidad de que los alumnos y miembros de escuelas o instituciones de beneficencia participen en los sorteos de la Lotería Nacional** en que venían participando. La participación de estos menores como extractores de las bolas con los distintos números que conforman los boletos premiados goza de un consolidado arraigo y tradición en la sociedad española. En particular, los alumnos de la Residencia-Internado “San Ildefonso” llevan cerca de dos siglos y medio cantando los números de la Lotería Nacional, siendo el primer sorteo en el que toman parte como extractores el 9 de marzo de 1771. La disposición adicional que establece esta dispensa no incluye en la misma la participación de menores en la publicidad y las actividades comerciales de las actividades de juego del operador distintas de la propia participación en el sorteo. Resulta tal especificidad, por tanto, plenamente coherente con el régimen de publicidad proyectado y, a la vez, sensible a una realidad arraigada, en todo caso de impacto moderado y puntual, y no susceptible de suponer ni incrementar el riesgo de banalización del juego en general, ni del juego de lotería en particular, en la sociedad española.
- Por otro lado, **se consigna el régimen de supervisión específico de la ONCE**, ya establecido en la LRJ. Así, de conformidad con lo previsto en el apartado tres de dicha norma legal, con el fin de preservar el estricto control público de la actividad de juego de la ONCE, las competencias que este real decreto atribuye a la autoridad encargada de la regulación del juego serán ejercidas por el Consejo de Protectorado de la ONCE en relación con las actividades sujetas a reserva que dicha organización desarrolla, con la salvedad de las competencias que corresponden al Consejo de Ministros. Esta disposición del proyecto normativo reproduce por tanto las disposiciones ya existentes a este respecto, clarificando la autoridad supervisora, sin perjuicio de que las disposiciones del real decreto se apliquen sin distinción a todos los operadores de juego.
- Finalmente, se establece una especificidad tanto para ONCE como para SELAE en relación con la salvedad que el real decreto realiza para **la publicidad de actividades de interés general o benéficas**, dada la evidente dimensión pública de ambos operadores. Con carácter general, la disposición adicional cuarta del real decreto determina que a la publicidad de estas actividades realizada por asociaciones de utilidad pública o fundaciones constituidas por o vinculadas a los operadores de juego, no le resultarán aplicables las disposiciones del Título I (comunicaciones comerciales). Este régimen general, cuya ratio se explica más adelante, será aplicable directamente para la publicidad no de juego realizada por SELAE, sin necesidad de que medien asociaciones o fundaciones vinculadas -al ser SELAE

⁵⁰ Para un análisis del tratamiento jurisprudencial de estos elementos, en particular referidos a la compatibilización de la reserva de la actividad de juegos con la política comercial y publicitaria de los operadores concernidos, vid. el Documento de Trabajo de la Comisión Europea, de octubre de 2012, “*Online gambling in the Internal Market accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions ‘Towards a comprehensive framework for online gambling’*”, páginas 31 a 40 y en particular a partir de la página 37.

Disponible en: http://ec.europa.eu/internal_market/gambling/docs/121023_online-gambling-staff-working-paper_en.pdf

un operador público y realizar directamente actividades de fomento de fines de interés general de carácter social, cultural, deportivo y otros- siempre que la publicidad no se oriente a la actividad de juego o no contenga referencias a las misma. Igualmente, dada la naturaleza asistencial de ONCE y su Fundación y el carácter instrumental de su actividad de juego a tal fin, se establece que las disposiciones del real decreto no serán aplicables a sus comunicaciones comerciales propiamente institucionales o de difusión de sus actividades de prestación de servicios, siempre que en las mismas no aparezcan referencias a actividades o productos de juego.

Una cuestión adicional relativa al ámbito subjetivo de aplicación del real decreto tiene que ver con la **sujeción expresa al mismo en su artículo 2 no solo de operadores de juego sino también de otros agentes presentes en la cadena de valor publicitaria**, bien como soportes de difusión de la misma en los canales audiovisuales, físicos, Internet o prensa, bien como participantes en las fases intermedias de elaboración. **Tal concreción se deriva directamente de la propia Ley 13/2011, la cual tanto en su artículo 7 relativo a las actividades de publicidad, patrocinio y promoción de las actividades de juego como, de manera especial, en su artículo 36, relativo a la competencia sancionadora**, menciona a los distintos agentes participantes, determinando su régimen de responsabilidad y la autoridad administrativa competente según el caso.

Con carácter adicional, como medida de diligencia debida y refuerzo de la responsabilidad administrativa de los distintos agentes implicados, el real decreto especifica **que los operadores de juego serán responsables de adoptar las medidas necesarias para garantizar que los afiliados a través de los cuales se publicitan cumplen de manera integral lo previsto en el decreto en relación con su actividad en España**⁵¹. Esta previsión parte de lo ya establecido en el artículo 3.4 del Real Decreto 1614/2011, de 14 de noviembre por el que se desarrolla la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, en lo relativo a licencias, autorizaciones y registros del juego⁵², y más allá de ello pretende asegurar que las entidades que cuentan con licencias de juego en línea en España realizan un control suficiente sobre la probidad de la conducta publicitaria de dichos afiliados desde un punto de vista integral.

Finalmente, desde un punto de vista subjetivo, también **se determina la necesidad de que los operadores cuenten**, no solo con el título habilitante que les autorice para ofrecer actividades de juego sino también **con una infraestructura que permita ofrecer de manera efectiva actividades de juego en el momento en que se oferta una determinada estrategia publicitaria**.

5.4.c) El ámbito material: Análisis de la justificación y proporcionalidad de las medidas del real decreto

La conciliación de las dimensiones ya mencionadas, el favorecimiento del mercado regulado mediante la actividad publicitaria y la protección de la sociedad en garantía de la salud pública obligan a **vincular escrupulosamente los objetivos con los instrumentos regulatorios utilizados** para garantizar que las medidas se encuentren justificadas en su necesidad.

⁵¹ La actividad de afiliación consiste en la promoción o captación de potenciales clientes para un operador de juego, siempre que no realicen el registro de clientes ni mantengan un contrato o cuenta de juego con los mismos.

⁵² En dicho precepto se establece que los operadores de juego serán responsables por la infracción de la normativa y de los requisitos exigibles a la actividad publicitaria y promocional del juego, que sean cometidas por las empresas que desarrollen la actividad de afiliación, cuando la actividad publicitaria y promocional del juego se haga por cuenta o encargo de éstas.

El Cuadro siguiente analiza la **causalidad y proporcionalidad de las principales novedades** contenidas en el real decreto en materia de publicidad, destacando particularmente aquellas diferencias con la situación dispuesta en el Código de Conducta actualmente vigente. Posteriormente se profundizará en la justificación y coherencia de dichas medidas. **El cuadro incorpora los enfoques y redacciones consecuencia de las posibles modificaciones que hayan tenido lugar desde la primera versión del proyecto.**

Principales novedades del real decreto en materia de comunicaciones comerciales de juego con respecto al Código de Conducta.

Artículo	Objeto	Descripción de la medida	Propósito perseguido	Vinculación con el propósito	Proporcionalidad
2	Ámbito de aplicación	Se incluye a los operadores del ámbito de la LRJ; incluidos los que cuentan con reserva de loterías	Coherencia. Asimilar estándar de protección, sin perjuicio de especificidades justificadas entre juegos	La medida es estrictamente necesaria a tal efecto	Medida no discriminatoria y sin coste significativo para los operadores
6	Exigencia de realización de actividades de juego de manera efectiva	Se exige que un operador cuente con la autorización correspondiente y, además, que esté realizando de manera efectiva actividades de juego en España.	Vincular la posibilidad de hacer publicidad de juego a la realización efectiva de esta clase de actividades	La medida es necesaria para garantizar que la inversión publicitaria de un operador conecte con el ámbito en el que se desenvuelven las licencias de juego otorgadas.	Medida no discriminatoria, sin coste alguno.
7	Restricciones a las marcas promocionadas por los operadores de juego	Exigencia de que los operadores, o sus grupos empresariales, sean propietarios de las marcas que promocionan.	Evitar fraudes de ley a consecuencia de una interpretación contraria al espíritu de la LRJ	La medida es necesaria para el efecto que pretende ocasionar	Medida no discriminatoria y favorecedora de los operadores con licencia
9	Prohibición de uso de representaciones gráficas de dinero o de productos de lujo	En el ejercicio del principio de responsabilidad social, se prohíben determinadas manifestaciones publicitarias	Evitar banalizar la actividad de juego	La medida es necesaria para el efecto que pretende ocasionar	Medida no discriminatoria y favorecedor de la ejecución del principio de responsabilidad social
10	Mensaje "juego con responsabilidad", "si juegas, sé responsable" o similar	Las comunicaciones comerciales lo incluirán y si es posible habrá de estar claramente visible en todo momento	Fortalecer el impacto del mensaje	Presencia recurrente de la interpelación a jugar con responsabilidad	Sin coste significativo. Particularidades recogidas en el caso de comunicaciones radiofónicas. Excepción en el caso de concursos

Artículo	Objeto	Descripción de la medida	Propósito perseguido	Vinculación con el propósito	Proporcionalidad
11	Soportes publicitarios relacionados con los menores de edad	Prohibido el emplazamiento de publicidad en espacios físicos u online destinados principal o exclusivamente a menores. Se prohíbe también la difusión de mensajes sobre juego en entornos a los que puedan acceder menores de edad.	Separar el mensaje y la recepción de la publicidad de la esfera del menor	La prohibición refuerza la protección del menor	Sin coste significativo en términos de disponibilidad de espacios publicitarios
11	Mensaje “prohibido menores”	Las comunicaciones comerciales lo incluirán y si es posible habrá de estar claramente visible en todo momento	Fortalecer el impacto del mensaje	Presencia recurrente de la interpelación a jugar con responsabilidad	Sin coste significativo. Particularidades recogidas en el caso de comunicaciones radiofónicas
11	Protección de menores en redes sociales, entornos, medios o contenidos destinados o atractivos para menores	Se evita publicidad en canales, medios, programas, webs, eventos destinados a público menor de edad.	Protección del menor	Estos canales son utilizados profusamente por menores y resulta conveniente impedir la proliferación de publicidad de juego en entornos no exclusivos de mayores de edad. Similar razonamiento para canales, webs, eventos	Sin coste significativo para operadores, que dirigirán más eficientemente su publicidad de juego. Coste limitado para canales, medios y webs infantiles o juveniles
12	Regulación del patrocinio	Condiciones y requisitos exigibles a operadores patrocinadores y a su difusión.	Completar la regulación de las comunicaciones comerciales	Necesario para salvaguardar la coherencia y efectividad de la norma	Limitaciones ponderadas y relacionadas estrictamente con la veracidad del patrocinio y la protección del menor
12	Patrocinio relacionado con actividades deportivas	Prohibición en acontecimientos dirigidos a menores ni en bienes o servicios diseñados para menores. Prohibición de utilización de nombres de marca o denominación comercial para denominar a	Protección del menor	La traslación del mensaje en el contexto de bienes y servicios destinados a menores aumenta el riesgo de banalización de la actividad por parte de éstos	Coste limitado, sin merma importante del ejercicio del patrocinio. Alternativa más ponderada que la prohibición total

Artículo	Objeto	Descripción de la medida	Propósito perseguido	Vinculación con el propósito	Proporcionalidad
		instalaciones deportivas, centros de entretenimiento o equipos. Las franjas horarias se aplicarán también a la publicidad a través de medios presenciales que se hace en estadios, excepto camisetas o equipaciones deportivas			
13	Bonos e iniciativas promocionales	Aplicabilidad a todo tipo de promociones comerciales Información de condiciones en la propia comunicación comercial y en la página web. Reglas específicas para piezas radiofónicas	Compatibilización de las garantías de veracidad y juego responsable con la posibilidad de comunicación comercial en este medio	Conveniente determinar un marco específico de control que limite este tipo de promociones	Límite proporcionado. En todo caso debe mencionarse determinada información y que la promoción está sujeta a condiciones adicionales
13	Bonos e iniciativas promocionales	Prohibición de emisión de comunicaciones comerciales sobre promociones de captación de clientes que recojan cuantías económicas.	Evitar mensajes que puedan llegar a compeler a jugadores con comportamientos de juego de riesgo. Protección de colectivos vulnerables.	Conveniente eliminar la publicidad de esta clase sobre promociones	Límite adecuado a los intereses protegidos.
13	Bonos e iniciativas promocionales	Limitación de cuantía máxima del bono de captación de clientes a 100 euros, salvo promociones personalizadas a clientes ya existentes	Protección indirecta de la veracidad de la promoción en cuanto a su gratuidad. Vinculación con el juego responsable al impedir ofrecer promociones que conduzcan a jugar más allá de un umbral predeterminado	Conveniente establecer un límite razonable con carácter absoluto debido a la creciente complejidad de las promociones comerciales en cuanto a las condiciones de liberación del bono	Límite proporcionado. Afectación contenida a tenor de la práctica comercial actual.

Artículo	Objeto	Descripción de la medida	Propósito perseguido	Vinculación con el propósito	Proporcionalidad
13	Bonos e iniciativas promocionales	Prohibición de uso de bonos o iniciativas por parte de jugadores catalogados como de riesgo	Protección de colectivos vulnerables	Necesario que los operadores no remitan ninguna clase de promoción a jugadores catalogados como de riesgo.	Límite adecuado a los intereses protegidos
13	Bonos e iniciativas promocionales	Establecimiento de condiciones de funcionamiento de bonos e iniciativas promocionales	Protección de todo el colectivo de participantes de juego, en consonancia con el principio de responsabilidad social y de veracidad	Resulta conveniente proteger a los jugadores ante la complejidad incipiente de las iniciativas promocionales de operadores de juego	Integrable en la práctica comercial de los operadores sin apenas afectación
13	Bonos e iniciativas promocionales	Limitación del ofrecimiento de bonos a jugadores con un aumento de límites recién otorgado. Prohibición de ofrecer promociones a aquellos jugadores que hayan solicitado una retirada	Protección a los jugadores de determinadas prácticas que pueden alterar sus decisiones sobre el juego.	Resulta adecuado garantizar que las decisiones adoptadas por los jugadores no se vean alteradas por determinadas prácticas comerciales de los operadores	Integrable en las prácticas comerciales de los operadores
14	Aplicaciones de juego gratuito	Este tipo de aplicaciones es limitada a entornos de juego en que se exija registro de usuario	Protección de menores de edad y principio de veracidad.	Con esta medida se protege a los menores de edad de utilizar entornos de juego gratuito de operadores de juego que se asemejan entornos de juego de pago, además de evitar confundir un entorno con otro.	Integrable en la práctica comercial de los operadores sin mayor coste
15	Prohibición de la participación de personajes de relevancia o notoriedad pública en comunicaciones comerciales	Prohibición generalizada de su participación en comunicaciones comerciales, con específicas excepciones.	Protección del menor. No asociar imagen de éxito al juego, particularmente atractiva a jóvenes o menores. Concienciación de los riesgos del juego	La prohibición refuerza la protección del menor.	Sin coste significativo para el operador.

Artículo	Objeto	Descripción de la medida	Propósito perseguido	Vinculación con el propósito	Proporcionalidad
17	Restricciones a comunicaciones comerciales en medios presenciales	Las comunicaciones comerciales a través de medios presenciales deberán ajustarse a la normativa sobre publicidad de juego de las CCAA donde se ubiquen. Se permiten excepciones a esta regla, de carácter muy limitado.	Ajustar la publicidad a través de medios presenciales a la sensibilidad regulatoria y de protección específica de cada Comunidad Autónoma.	Se refuerza el control sobre la publicidad presencial existente hasta ahora.	Sin coste para el operador. Integrable a través de su práctica comercial.
18	Comunicaciones comerciales en medios audiovisuales	Solo podrán emitirse comunicaciones comerciales audiovisuales para la mayor parte de los juegos regulados entre la 1:00 y las 5:00.	Protección del menor	Es conveniente restringir la publicidad del juego a través de medios audiovisuales y permitir la exclusivamente en una franja horaria que vaya de las 1:00 a las 5:00.	Sin coste para el operador. Se deja un margen para emitir comunicaciones comerciales en medios audiovisuales
19	Publicidad sobre apuestas durante retransmisiones audiovisuales en vivo de acontecimientos deportivos o de naturaleza competitiva	Se permite exclusivamente a partir de las 20:00 y hasta las 5:00. Además, se establecen obligaciones específicas desde un punto de vista del contenido del mensaje publicitario.	No incentivar comportamientos de juego irreflexivo en momentos particularmente propicios como la retransmisión de encuentros en directo	La limitación de cierta información, y la identificabilidad plena de la comunicación comercial como tal, restan incitación a la compulsividad	Sin coste para operadores. Existe margen para realizar publicidad de las apuestas en el tiempo y espacio concernidos
20	Reglas de difusión específica para apuestas mutuas, bingo y loterías presorteadas.	Se permite la difusión de estas comunicaciones comerciales fuera de las franjas de protección reforzada del artículo 7 de la LGCA siempre que los operadores cuando el operador no ostente licencias singulares asociadas a las modalidades de juegos a las que resultan de aplicación las reglas de difusión audiovisual recogidas en los artículos 18 y 19..	Permitir el ejercicio de actividades publicitarias en una franja horaria más permisiva a aquellos juegos que tienen características estructurales diferenciadas del resto de juegos.	La protección del destinatario de la publicidad debe adecuarse en función de las características del juego.	Se trata de una limitación que no tiene carácter absoluto, si bien se restringe exclusivamente a operadores con un centro de negocio muy segmentado en determinados juegos.

Artículo	Objeto	Descripción de la medida	Propósito perseguido	Vinculación con el propósito	Proporcionalidad
21	Reglas de difusión audiovisual de comunicaciones comerciales de concursos.	Prohibir la emisión de comunicaciones comerciales de concursos en los bloques publicitarios inmediatamente anteriores o posteriores a programas infantiles.	Protección del menor.	Evitar el contacto del público infantil con contenido publicitario de juego (Concursos) en los márgenes inmediatos de aquellos programas que los tuvieran como destinatarios y en los que abunda la publicidad dirigida a menores.	Sin coste significativo para el operador.
21	Reglas de difusión audiovisual de comunicaciones comerciales de concursos.	Prohibir la difusión de concursos en programas calificados “no recomendado para menores de 18 años” fuera de la franja horaria de 22:00 horas a 6:00 horas.	Protección del menor.	Ubicar los concursos asociados a programas para adultos en un horario que limite las posibilidades de visionado por el público menor de edad.	Sin coste significativo para el operador.
22	Reglas de difusión audiovisual de comunicaciones comerciales de loterías de efecto diferido y rifas.	Prohibición de comunicaciones comerciales de estas modalidades de juego en los bloques publicitarios inmediatamente anteriores o posteriores a programas infantiles.	Protección del menor.	Evitar el contacto del público infantil con contenido publicitario de juego (Concursos) en los márgenes inmediatos de aquellos programas que los tuvieran como destinatarios y en los que abunda la publicidad dirigida a menores.	Sin coste significativo para el operador.
23	Reglas de difusión audiovisual en servicios de intercambio de vídeos a través de plataformas	Los operadores deben ajustarse a las reglas de los artículos 18 a 22 cuando las comunicaciones comerciales pueden ser vendidas, organizadas o comercializadas por esta clase de plataformas	Protección del menor	Evitar el contacto del público infantil con contenidos relacionados con los juegos de azar.	Sin coste significativo para el operador, más allá de ajustes organizativos y funcionales internos.

Artículo	Objeto	Descripción de la medida	Propósito perseguido	Vinculación con el propósito	Proporcionalidad
24	Requisitos sobre comunicaciones comerciales a través de correo o medios equivalentes.	Se exige ajustarse al artículo 21 de la Ley 34/2002 para que los usuarios puedan recibir comunicaciones comerciales a través de esos medios electrónicos.	Protección del usuario y alineamiento a lo dispuesto en la Ley 34/2002.	El usuario tiene que ser plenamente consciente de que puede recibir esta clase de comunicaciones comerciales.	Sin coste para el operador, más allá de ajustes organizativos y funcionales internos.
24	Exigir requisitos adicionales para las comunicaciones comerciales a través de medios electrónicos.	Prohibición de emisión de comunicaciones comerciales a autoprobidos, autoexcluidos, y usuario con comportamientos de juego de riesgo.	Proteger a colectivos vulnerables	Evitar que colectivos vulnerables puedan verse compelidos a retomar una relación con el juego que puede resultar, en estos casos, de riesgo.	Sin coste significativo para el operador, más allá de ajustes organizativos y funcionales internos.
25	Comunicaciones comerciales en servicios de la sociedad de la información	Obligación de incorporar identificador para las herramientas del control parental	Protección del menor	Propicia que los responsables de los menores puedan diseñar la intensidad en la protección de los menores a su cargo en relación con el tipo de publicidad que reciben	Integrable en la práctica comercial de los operadores y canales de difusión publicitaria sin mayor coste técnico
25	Comunicaciones comerciales en servicios de la sociedad de la información	No podrán superponerse automáticamente al contenido principal de la página o aplicación	Protección de menores y colectivos particularmente sensibles	Conveniencia de limitar exposición agresiva e indeseada a publicidad de juego en la navegación por páginas web convencionales	Alcance limitado de la restricción, permitiéndose el emplazamiento de publicidad del juego en páginas web, más allá de tales límites
25	Comunicaciones comerciales en servicios de la sociedad de la información	La publicidad no podrán emplazarse en páginas web que a su vez promocionen actividades de juego de entidades sin título habilitante en España presentándolas como orientadas a los usuarios españoles, ni en páginas web cuyo contenido infrinja la normativa aplicable en materia de propiedad intelectual	Lucha contra el juego no autorizado; probidad de los emplazamientos web a través de los que se canaliza la actividad publicitaria de los operadores con licencia en España	No vinculación de la actividad de los operadores a actividades ilegales, sean relativas a juego o de otra naturaleza (piratería de contenidos online)	Canalizable mediante el debido control de los operadores de la actividad de sus proveedores de espacios publicitarios y afiliados

Artículo	Objeto	Descripción de la medida	Propósito perseguido	Vinculación con el propósito	Proporcionalidad
26	Reglas específicas para las redes sociales en línea	Toda la información recogida en las cuentas oficiales de un operador se considera publicidad, excepto cuestiones específicas. Obligación de utilización de mecanismos de protección de menores de edad e introducción de un mensaje íntegro y exclusivo sobre juego responsable. Solo serán utilizables redes sociales que permitan impedir la aparición de comunicaciones comerciales según perfiles.	Protección de menores y colectivos particularmente sensibles	Conveniencia de limitar exposición agresiva e indeseada a publicidad de juego en las redes sociales	Alcance limitado de la restricción, permitiéndose en redes sociales que dispongan de mecanismos de filtrado.
27	Reglas específicas para pronosticadores de apuestas ("tipsters")	Sujeción del contrato entre operadores de juego y pronosticadores a la publicación por el pronosticador de los resultados obtenidos con el que mantenga la relación comercial.	Garantizar la veracidad de la actividad publicitaria de los pronosticadores. Evitar fenómenos de publicidad engañosa.	Responsabilidad social corporativa del operador a través de toda la cadena de valor publicitaria. Refuerza la actividad de supervisión de los operadores en esta cuantitativamente relevante modalidad de actividad publicitaria.	Integrable en la práctica comercial de los operadores.

Desde el punto de vista material, se distinguen por tanto dos tipos de medidas: sobre la difusión y sobre el contenido de las comunicaciones comerciales.

5.4.c.I) Medidas relativas a la difusión de las comunicaciones comerciales

Como prerequisite vinculado al ámbito de aplicación de la norma y de la propia Ley de la que trae causa, que es el juego ofrecido a los consumidores españoles mediante títulos habilitantes de ámbito estatal, **el real decreto limita el ejercicio de la actividad publicitaria a las marcas de las que sean propietarios los operadores de juego**. La razón es que se ha venido constatando, en determinadas ocasiones, una discrepancia notoria entre las inversiones publicitarias de determinados operadores de juego con título habilitante en España y la actividad comercial que estos operadores tienen en nuestro país.

Con esas prácticas publicitarias esos operadores de juego utilizan su título habilitante para promocionar su marca de juego desde territorio español, fundamentalmente a través de patrocinios deportivos de varios tipos, en otros mercados nacionales en los que esos operadores o los grupos empresariales a los que estos pertenecen tienen implantación comercial, en claro fraude de ley.

Más allá de lo anterior, la ratio esencial de estas medidas reside fundamentalmente en la **protección de los menores**, como colectivo particularmente susceptible de tal protección, en la medida en que su grado parcial de madurez y desarrollo no garantiza una plena consciencia sobre la complejidad e implicaciones de la actividad de juego y de sus potenciales riesgos para la salud pública, siendo aconsejable en consecuencia **limitar su exposición a la publicidad de juegos de azar en virtud del principio de precaución** consagrado por la jurisprudencia comunitaria⁵³. Igualmente, algunas de estas medidas tienen por objeto proteger a otros colectivos particularmente sensibles, por ejemplo, mediante la restricción de la remisión de publicidad de juego a los inscritos en el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego.

Las medidas de esta naturaleza se desarrollan en el **artículo 11** sobre protección del menor, así como en los artículos 17 al 24 del real decreto, y son distintas en función de los distintos canales de comunicación, debido a las especificidades concretas de cada uno de ellos.

Los canales de comunicación sobre los que se introducen especificaciones a partir del marco transversal de disposiciones aplicables son:

- Los medios publicitarios de carácter presencial.
- Los servicios de comunicación audiovisual.
- Los servicios prestados a través de plataformas de intercambio de vídeos.
- Las comunicaciones comerciales a través de correos electrónicos o medios equivalentes.
- Los servicios de sociedad de la información o por vía electrónica.

5.4.c.l.1) Publicidad a través de medios presenciales.

Se ha constatado la conveniencia de establecer una regulación diferenciada y restringida respecto a fórmulas publicitarias de carácter presencial llevadas a cabo por operadores de juego al amparo de los títulos habilitantes expedidos por la Dirección General de Ordenación del Juego.

Con la finalidad de garantizar que no haya divergencias regulatorias significativas respecto a la publicidad presencial que el Estado permite a los operadores de las actividades de juego desarrolladas al amparo de los títulos habilitantes regulados en el Título III de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, y la publicidad presencial que las Comunidades Autónomas permiten realizar a sus operadores de ámbito autonómico, el artículo 17 exige que esta tipología de comunicaciones

⁵³ El principio de precaución se menciona en el artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Pretende garantizar un elevado nivel de protección del medio ambiente mediante tomas de decisión preventivas en caso de riesgo. No obstante, en la práctica, su ámbito de aplicación es mucho más amplio y se extiende asimismo a la política de los consumidores, a la legislación europea relativa a los alimentos, a la salud humana, animal y vegetal. De acuerdo con las directrices de la Comisión Europea al respecto, puede invocarse el principio de precaución cuando un fenómeno, un producto o un proceso puede tener efectos potencialmente peligrosos identificados por una evaluación científica y objetiva, si dicha evaluación no permite determinar el riesgo con suficiente certeza. El recurso al principio se inscribe en el marco general del análisis de riesgo, debiendo ejercitarse con arreglo a determinados principios, en la medida en que supone una restricción de las libertades de circulación comunitarias: proporcionalidad, no discriminación, coherencia, análisis coste-beneficio y revisión dinámica de las medidas a la luz de la evolución científica.

comerciales de los operadores de juego de ámbito estatal respete igualmente la normativa de la Comunidad Autónoma donde esos medios publicitarios presenciales se ubiquen.

Dicha especificidad permite a las Comunidades Autónomas ordenar de forma armoniosa el grado de exposición publicitaria que quieren otorgar en su propio espacio físico a productos de juego con un doble objeto: asimilar el estándar de protección en el entorno físico y garantizar una cierta neutralidad competitiva en cuanto a la disponibilidad publicitaria en soportes físicos entre los productos de juego presencial privado presenciales y online que pueden resultar competidores más inmediatos.

En todo caso, este mismo precepto establece dos excepciones a esta clase de publicidad, que pretenden ponderar la exigencia de alineamiento a la normativa de las Comunidades Autónomas. Por un lado, cuando las comunicaciones comerciales se oferten en eventos específicos del sector o en locales de juego, por cuanto que, en sí mismos, en estos espacios o ubicaciones son, por regla general, accesibles solo a mayores de edad; por otro, cuando esta publicidad se realice en aplicación de un determinado patrocinio deportivo dentro de instalaciones deportivas, en conexión con lo dispuesto en el artículo 19 del proyecto, donde se establece reglas específicas para la emisión de comunicaciones comerciales durante acontecimientos deportivos.

5.4.c.1.2) Publicidad a través de servicios de comunicación audiovisual.

En cuanto a las **comunicaciones comerciales a través de servicios de comunicación audiovisual**, la regulación va destinada fundamentalmente a **establecer limitaciones horarias a la emisión de publicidad de juego** (más allá de la prohibición general de difusión de comunicaciones comerciales de juego en medios, soportes, canales y programas destinados específicamente a menores de edad, igualmente aplicables a este ámbito), sin distinguir entre servicios de comunicación audiovisual lineal o a petición (aunque en este último caso, a consecuencia de naturaleza específica, las reglas sobre franjas horarias solo se aplicarían a aquellas comunicaciones comerciales que son perfectamente distinguibles y separables de la programación que se realizan en esos servicios).

En línea con lo demandado, entre otros, por el Consejo de Estado y por el Defensor del Pueblo en su recomendación de 2019, este proyecto aumenta las restricciones horarias a las comunicaciones comerciales audiovisuales con respecto a las versiones manejadas en 2015 y en 2017, permitiendo, para la mayor parte de los juegos regulados, la emisión de comunicaciones comerciales exclusivamente en las franjas horarias comprendidas entre las 1:00 y las 5:00.

Este **grado cualificado de protección** en materia de servicios de comunicación audiovisual que se deriva de las limitaciones horarias fijado en esta versión del proyecto responde a las siguientes razones:

- En primer lugar, **a la necesidad de ajustar estas franjas horarias en las que se permite emitir comunicaciones comerciales sobre juegos de azar a la realidad del consumo televisivo infantil y juvenil en España.**

En este sentido, un informe de la AUC de 2018 (www.auc.es) que se centra en el análisis del consumo y la audiencia televisivas por parte de los menores (de acuerdo con los datos proporcionados por Kantar Media a través de su sistema de audimetría), extrae las siguientes conclusiones:

- El consumo televisivo diario por parte de los menores alcanza sus mayores cotas fuera de la franja legal de protección del menor, y, en todo caso fuera de la franja de protección reforzada. En el primer semestre de 2018, entre las 22:00 y las 24:00 horas (prime time) se registra una audiencia media de más de 1,2 millones de espectadores menores de 18 años (un 19% de ese target). 356.000 de esos menores (un 5,4%) permanece ante el televisor pasadas las 12 de la noche. La segunda franja con mayor audiencia se registra entre las 20:00 y las 22:00 horas.
 - Desagregando en términos de edad, más de 200.000 menores de 7 años y casi 500.000 de entre 7 y 12 años ven de media la televisión pasadas las 10 de la noche. Y 50.000 menores de 7 años y 120.000 de entre 7 y 12 años permanecen ante el televisor más allá de las 12 de la noche.
- En segundo lugar, porque **resulta necesario ajustarse, en todo caso, a la observación de carácter esencial fijada por el Consejo de Estado sobre el proyecto regulatorio sometido a información pública en 2017 y a la conveniencia, igualmente, de hacer que el cumplimiento de dicha observación de carácter esencial sea igualmente aplicable para todos aquellos juegos con una estructura funcional semejante a los que observó el Consejo de Estado en su dictamen.**

En efecto, el Consejo de Estado determinó la necesidad de que la publicidad audiovisual televisiva sobre apuestas de contrapartida y cruzadas, incluida en el entonces artículo 17.1 del Proyecto, se ajustase a la franja horaria prevista para los programas de juegos de azar, esto es, que solo pudiese emitirse entre las 1:00 y las 5:00. Pues bien, una aplicación omnicomprendensiva de esa observación debe concluir en un aumento de las restricciones fijadas para aquellos juegos regulados que, por su naturaleza, tienen características estructurales semejantes a las referenciadas en el dictamen del Consejo de Estado.

- En tercer, a la **necesidad de no distinguir a priori, siquiera en la fijación de franjas horarias, entre servicios de comunicación audiovisual a petición y servicios de comunicación audiovisual en línea**, cuando las comunicaciones comerciales en servicios de comunicación audiovisual a petición puedan ser perfectamente distinguible y separable del programa sometido a visionado⁵⁴.
- En cuarto lugar, a la **importancia que en la actualidad siguen teniendo los canales audiovisuales tradicionales** (televisión y radio, sin olvidar la creciente importancia de medios audiovisuales online) **en materia publicitaria**⁵⁵. A este respecto, los distintos Estudios

⁵⁴ En este sentido, la Directiva (UE) 2018/1808 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, por la que se modifica la Directiva 2010/13/UE sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual, pendiente de transposición a nuestro ordenamiento jurídico, avanza en esa línea de equiparación entre distintos los distintos servicios de comunicación audiovisual al señalar expresamente que “las medidas adecuadas para la protección de los menores aplicables a los servicios de radiodifusión televisiva deben aplicarse también a los servicios de comunicación audiovisual a petición”.

⁵⁵ Según INFOADEX, la inversión publicitaria de los operadores de juego estatal a través de radio y televisión en el período 2014-2019 (datos actualizados hasta noviembre de 2019) es del 70 % del total de la inversión publicitaria del período (si se toman los datos de 2018 y 2019 esa inversión alcanza el 75%). También siguen siendo éstos los canales a los que fundamentalmente están expuestos los menores.

Generales de Medios ponen de manifiesto que la radio y la televisión son, junto con Internet, los medios más utilizados por este subsegmento de población⁵⁶.

Por todo lo expuesto, el punto de partida en la versión sometida a información pública en 2020 ha sido el de un reforzamiento generalizado de las restricciones en materia de comunicaciones comerciales audiovisuales radiofónicas y televisivas, motivado por la necesidad de restringir el acceso a esta clase de comunicaciones comerciales de menores de edad. Ese reforzamiento sigue manteniendo una diferenciación en materia de juegos, estableciendo una **distinción en el tratamiento según los distintos juegos y canales audiovisuales, como puede observarse del siguiente cuadro.**

Reglas de difusión audiovisual de la publicidad de las distintas clases de juego.

Juegos	Características estructurales	Reglas de difusión en servicios de comunicación audiovisual televisiva o radiofónica	Innovación respecto a Código de Conducta vigente
Blackjack, ruleta, punto y banca, póquer, apuestas de contrapartida, apuestas cruzadas, máquinas de azar, juegos complementarios	Mayor inmediatez entre apuesta y resultado; carácter sucesivo o iterativo del juego o del patrón típico de consumo	Difusión permitida únicamente en horario de 1h a 5h salvo comunicaciones comerciales de apuestas en el curso de eventos deportivos en directo (franja horaria específica de 20:00 a 5:00 am, sujeta además a reglas particulares; <i>vid. infra</i>)	Se refuerza la previsión. Se incluyen, por coherencia y eficacia de la norma, los juegos complementarios. Se cualifica el régimen de publicidad de apuestas en retransmisión de eventos deportivos en directo.

⁵⁶ Fuente: AIMC, 2015 y 2018, Marco general de los medios en España.

Juegos	Características estructurales	Reglas de difusión en servicios de comunicación audiovisual televisiva o radiofónica	Innovación respecto a Código de Conducta vigente
Loterías presorteadas, bingo (sujeto a determinadas condiciones)	Menor carácter sucesivo o iterativo del juego o del patrón típico de consumo en atención a los niveles establecidos de retorno en premios	Difusión prohibida en horario de protección reforzada y en o junto a programas dirigidos específica o principalmente al público infantil (sujeto a reglas específicas)	Se cualifica la previsión en relación con las reglas del Código de Conducta aplicables
Apuestas mutuas	Menor inmediatez entre apuesta y resultado	Difusión prohibida en horario de protección reforzada y en programas y en o junto a programas dirigidos específica o primordialmente a público infantil. (sujeto a reglas específicas)	No cambia
Rifas y loterías de efecto diferido	Sin inmediatez entre apuesta y resultado.	Difusión prohibida en o junto a programas dirigidos específica o primordialmente a público infantil.	No cambia.
Concursos	Carácter no sucesivo del juego; la difusión a través de un medio de comunicación audiovisual es condición ineludible para el desarrollo del juego.	Difusión prohibida en o junto a programas dirigidos específica o primordialmente a público infantil.	No cambia.

Tratamiento por tipo de servicio: radiofónico o televisivo

En cuanto a la conveniencia de continuar estableciendo un tratamiento diferenciado **entre el canal audiovisual y el radiofónico, se ha descartado finalmente en la versión sometida a información pública en 2020, en atención al interés superior del menor.**

En efecto, aunque la **penetración** del medio radiofónico en los menores de edad es **inferior que en televisión**, como pone de manifiesto la distribución por edades de los datos del ya mencionado Estudio General de Medios para 2020, es lo cierto que esa penetración sigue siendo más que notable, que se muestran en el siguiente cuadro.

Penetración de los medios en España, 2020. Porcentajes horizontales

	Población (000)	Diarios	Suplemen- tos	Revistas	Radio	Televisión	Cine	Internet	Exterior
TOTAL	40.288	21,7	7,0	29,4	56,9	85,4	4,6	79,9	81,3
EDAD									
14 a 19	2.806	11,4	4,5	28,0	48,3	79,3	8,4	95,0	89,3
20 a 24	2.265	14,5	4,9	29,6	52,3	78,9	9,8	96,5	89,0
25 a 34	5.271	17,6	5,5	30,4	57,1	79,2	7,1	96,0	88,7
35 a 44	7.379	21,4	6,4	31,0	64,2	81,0	4,8	94,8	87,1
45 a 54	7.420	25,5	7,9	31,2	64,4	86,0	3,9	89,1	83,5
55 a 64	6.059	26,5	8,6	30,1	59,3	90,2	3,2	78,5	78,7
65 o más	9.087	22,9	8,0	25,8	46,9	92,6	2,1	43,2	67,6
Edad Promedio (Años)	48,4	51,1	51,6	47,5	47,6	49,6	39,4	43,9	46,6

Fuente: AIMC, 2020. Marco general de los medios en España.

Se puede así apreciar que en el segmento de 14 a 19 años la penetración de la radio es de un 48,3%, es decir, casi la mitad de los menores del tamaño muestral de referencia (n: 2.806). Pues bien, teniendo en cuenta que, según el INE hay un total de 2.322.446 personas con edades comprendidas entre 15 y 19 años y 485.417 con 14 años, eso hace que, de forma potencial, la afectación de las comunicaciones comerciales a través de medios radiofónicos sí resulta especialmente relevante en términos cuantitativos.

En todo caso, dada la peculiar naturaleza de las comunicaciones en el medio radiofónico, sí existen reglas de modulación de la intensidad de las restricciones en lo que respecta a determinadas obligaciones de contenido, tales como la frecuencia del mensaje “Juega con responsabilidad”, la indicación de que el juego está prohibido a menores o el contenido mínimo de las iniciativas promocionales o bonos.

Igualmente, se ha optado por **no establecer distinciones entre servicios de comunicación audiovisual en abierto y codificados o de acceso condicional**, en la medida en que una parte importante de la publicidad del juego está vinculada a la retransmisión de acontecimientos, fundamentalmente deportivos, accesibles a menores –acompañados o no de mayores de edad- a través de establecimientos abiertos al público, y la inclusión de distintas condiciones podría afectar a la coherencia y efectividad general del modelo.

Tratamiento por clases de juego

En relación con el Código de Conducta **se mantiene la filosofía de distinguir entre las reglas aplicables a los distintos juegos, si bien se refuerzan las restricciones de algunos de ellos**, teniendo en cuenta las distintas características estructurales de los mismos. En particular, la mayor o menor **cercanía temporal (o inmediatez)** entre la realización de la actividad de juego (el emplazamiento de la apuesta) y la realización del hecho objeto de la apuesta, o **el carácter repetitivo, sucesivo o iterativo del patrón de juego**, es decir, la proximidad entre una partida y la siguiente en el patrón típico de consumo.

Estos son los criterios fundamentales que objetivamente, y de acuerdo con una vasta literatura científica⁵⁷, determinan el mayor potencial adictivo de un juego frente a otro en relación con sus características endógenas o estructurales. Cuanto más inmediato y reiterativo es el juego, mayor potencial adictivo presenta, dando lugar a una mayor frecuencia potencial de juego, la generación de percepciones falaces como la sensación de control del juego o el llamado “*near-miss*”.

Desde un punto de vista de la protección del menor se considera que la exposición continuada de los mismos a la publicidad de determinados tipos de juego puede distorsionar la percepción de aquéllos y presentarlos como actividades carentes de potenciales consecuencias negativas, relacionadas con el consumo compulsivo y patológico de juegos. No se trata tanto de establecer una relación entre el surgimiento de problemas o adicciones al juego con determinados juegos en particular, cuestión compleja en que intervienen una multiplicidad de factores distintos del tipo de juego –algunos de ellos más importantes que las características del juego–, sino de **evitar la posible banalización de las implicaciones del juego por parte del menor**, en particular en relación con determinados juegos más susceptibles de generar un consumo irreflexivo o reiterativo.

En atención a lo anterior, se actúa sobre la disponibilidad horaria para realizar publicidad audiovisual de juegos mediante distintos niveles de intensidad.

⁵⁷ Desde el ámbito académico se ha establecido cuáles son los factores que deben tenerse en cuenta a la hora de analizar el riesgo potencial de un juego, en términos de su mayor potencial adictivo. Entre los factores de interés, destacan por un lado aquellos que se asocian exclusivamente a las características estructurales de los juegos (tasa de retorno, frecuencia del evento, la media de los premios obtenidos en un juego, el premio máximo que se puede obtener, etc.) y, por otro, aquellos otros que tienen más que ver con las características situacionales de los juegos (efectos de sonido, luces, disponibilidad del juego, etc.). Para profundizar en el conocimiento de esos factores, pueden consultarse, entre otras, las siguientes referencias:

- (2006). Parke, J. y Griffiths, M. The Psychology of the Fruit Machine: The Role of Structural Characteristics. *International Journal of Mental Health and Addiction*, 4, 151-179.
- Abbott, M.W. (2007). Situational factors that affect gambling behavior. In G. Smith, D. Hodgins & R. Williams (Eds.), *Research and Measurement Issues in Gambling Studies*. pp.251-278. New York: Elsevier.
- Parke, J., & Griffiths, M. (2007). The role of structural characteristics in gambling. In G. Smith, D. Hodgins, & R. Williams (Eds.), *Research and measurement issues in gambling studies* (pp. 218–250). Amsterdam: Elsevier/Academic Press.
- Griffiths, M.D. & Parke, J. (2003). The environmental psychology of gambling. In G. Reith (Ed.), *Gambling: Who wins? Who Loses?* pp. 277-292. New York: Prometheus Books.

Para una revisión de la literatura científica sobre la reacción de los jugadores a las LDW y a los Near misses (efectos psicológicos, psicobiológicos y comportamentales), Barton, K. R., Yazdani, Y., Ayer, N., Kalvapalle, S., Brown, S., Stapleton, J., ... & Harrigan, K. A. (2017). The effect of losses disguised as wins and near misses in electronic gaming machines: A systematic review. *Journal of Gambling Studies*, 33(4), 1241-1260.

Los niveles de menor intensidad corresponderían a **rifas y loterías de efecto diferido y concursos**, que mantienen su régimen en relación con el Código de Conducta vigente, tanto en televisión como en radio.

- **Las loterías de efecto diferido y las rifas** –en este momento únicamente admisibles con carácter ocasional- presentan una amplia desvinculación temporal entre la compra del boleto y la celebración del sorteo, y una ausencia de sucesión continuada en la conducta de juego. El régimen establecido es, por lo demás, de carácter análogo a la previsión del artículo 7.2 penúltimo párrafo de la LGCA en relación con la emisión de sorteos de modalidades y productos de juego con finalidad pública, que afecta a sorteos de lotería, y establece la no aplicabilidad de los horarios restringidos para programas de apuestas y juegos de azar en aquellos casos.
- En el caso de los **concursos**, la vinculación temporal entre la participación en el concurso y su resolución es, asimismo, no siempre inmediata, y en todo caso, tal y como está configurado normativamente el juego, la celebración del concurso a través de un medio de comunicación es una condición ineludible para la propia existencia y desarrollo del juego. Este carácter obligadamente instrumental del servicio audiovisual aconseja, por motivos de proporcionalidad, mantener el régimen aplicable.

El nivel de mayor intensidad lo encontramos en los llamados **juegos de casino (blackjack, ruleta, punto y banca), las máquinas de azar online, el póquer y las apuestas no mutuas (de contrapartida y cruzadas)**. Estos juegos, a consecuencia de las razones apuntadas más arriba, elevan su régimen en relación con el Código de Conducta, lo que esencialmente significa que solo puede realizarse publicidad de los mismos entre las 1h y las 5h. Son los juegos cuyas características, en función de lo anteriormente dicho, aconsejan una mayor aplicación del principio de precaución. En el caso de las **apuestas de contrapartida y cruzadas, el gran peso de las apuestas sobre hechos que se desarrollan en acontecimientos en curso, ya comenzados en el momento de realizarse la apuesta, frecuentemente sobre lances o situaciones transcurridas y resueltas previamente a la finalización del evento, les hace compartir esas características de inmediatez y reiteración con los juegos de casino, por lo que se eleva igualmente la restricción de su emisión a la franja horaria anteriormente referenciada. Ello sin perjuicio de que, cuanto tales acontecimientos se retransmiten en vivo a través de un medio de comunicación, se prevean en el real decreto determinadas especificaciones** que se detallan más abajo en relación con la limitación al contenido de la publicidad.

Se incluyen también en este nivel los llamados **juegos complementarios**, encuadrados bajo la licencia general Otros Juegos, por razones sistemáticas, sin perjuicio de que, siendo la importancia de este juego muy limitada –actualmente no existen operadores que los comercialicen- la afectación del cambio a la política publicitaria de los operadores resultará inapreciable.

En relación con todos estos juegos, **la publicidad, como se ha señalado más arriba, se limita a la franja entre las 01 horas y las 05 horas del día siguiente.**

Finalmente, **para determinados juegos se ha decidido establecer un régimen publicitario a caballo entre ambos niveles.**

Así, las **apuestas mutuas**, al igual que en el tantas veces referido Código de Conducta, se sitúan entre el régimen del resto de apuestas –de contrapartida y cruzadas-, de intensidad cualificada, y el aplicable a las loterías, menos exigente. Ello se justifica en que, si partimos de que las apuestas

mutuas resultan un juego relativamente próximo al resto de apuestas, alguna de sus características difiere sensiblemente. En particular, la imposibilidad de que se celebren apuestas mutuas sobre acontecimientos en directo, cualquiera que sea el hecho objeto de la apuesta. Ello implica, por un lado, que las excepciones al régimen de las apuestas en directo no les inciden tan directamente como a las otras modalidades; y, por otro lado, que las características de inmediatez y reiteración no les resultan tan aplicables. En un nivel análogo se sitúan las **loterías presorteadas y el bingo**, en la medida en que resulta posible y conveniente modular y proporcionar la intensidad en atención a sus características estructurales y sus patrones de consumo.

Así, en relación con las **loterías instantáneas** o presorteadas, cuya referencia expresa no consta en el Código de Conducta en lo que respecta a reglas horarias⁵⁸, sus especiales características de inmediatez y posibilidad de consumo reiterativo las diferencian de las loterías tradicionales de efecto diferido, lo que aconseja establecer que las comunicaciones comerciales relativas a estos productos no se emitan en las franjas horarias de protección reforzada. Sin embargo, al comparar las características bajo las cuales la comercialización de este producto se está desarrollando con aquéllas relativas a los juegos de casino, destaca el hecho de que el retorno en premios (*payout*) en el caso de la lotería instantánea no resulta comparable al de aquéllos otros juegos. En el caso de la primera, existe un límite regulatorio en el 80% y no existe ningún producto de los actualmente comercializados que supere o haya superado el 70% de retorno en premios, con independencia de que el canal de comercialización fuese presencial u online. Ello contrasta con los retornos normalmente superiores al 95% que han exhibido tradicionalmente los juegos de casino (en el acumulado del mercado regulado: máquinas de azar 96,2%; ruleta 97,6%; blackjack 97,4%).

Lo anterior resulta relevante a efectos de precisar la capacidad de este juego para generar un consumo reiterativo de este juego, en relación con los mencionados juegos de casino. El nivel de *payout* global incide en la probabilidad de retorno hacia el jugador individualmente considerado. A mayor retorno, bien en forma de premio bien en forma de devolución parcial del importe apostado, mayor incentivo al sostenimiento de una continuidad en el patrón de juego basado en la reiteración sucesiva de las apuestas.

Por todo ello, y teniendo en cuenta los niveles de *payout* presentes en los distintos juegos, **se alinea el régimen de la lotería instantánea con el de las apuestas mutuas. En consecuencia, tales juegos se pueden publicitar en cualquier momento del día, salvo en horario de protección reforzada o en programas dirigidos al público infantil.**

En el caso **del bingo**, distintas razones, entre las que destaca por un lado, la fijación de una serie de condiciones estructurales para la comercialización de esta clase de juegos que atemperan su riesgo estructural (importe máximo de participación, importe máximo de la unidad mínima de participación en una partida de bingo fijado en dos euros y la limitación de los premios en este juego) y, por otro, el menor carácter sucesivo o iterativo con respecto a otros juegos, han aconsejado mantener un nivel de intervención sobre la disponibilidad horaria de la publicidad del juego similar al ya existente en el Código de Conducta y en algunas otras jurisdicciones, significativamente Reino Unido, y que esencialmente consiste en alinear su tratamiento al de la publicidad de apuestas mutuas y loterías presorteadas.

Sin perjuicio de lo señalado, como la publicidad de los juegos de bingo y apuestas mutuas por parte de un operador de juego puede verse asociada exclusivamente a la marca de dicho operador, marca

⁵⁸ Si bien con posterioridad se adoptó el criterio interpretativo, validado por la Comisión Mixta de Seguimiento del Código de Conducta de 21 de enero de 2016, de asimilarlas a las loterías de efecto diferido (vid. <http://www.ordenacionjuego.es/es/acuerdo-de-corregulacion>)..

a través de la cual esos operadores pueda estar ofreciendo actividades de juego sometidas a un régimen horario más estricto, para garantizar la adecuación de esta medida a los objetivos de interés público que subyacen a la norma es conveniente que los operadores de juego que se beneficien de este régimen más flexible solo operen estas modalidades de juego, sin que puedan tener poseer otra licencia singular mediante la que pueda ofrecer actividades de juego distintas.

5.4.c.i.3) Publicidad a través de servicios de intercambio de vídeos a través de plataformas.

En cuarto lugar, resulta coherente incluir en el régimen de restricción de franjas horarias la publicidad que los operadores ofertan en los servicios de intercambio de vídeo a través de plataformas reguladas por la Directiva (UE) 2018/1808 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, aún pendiente de transposición al ordenamiento jurídico español.

A la vista de que la imposición de restricciones a la emisión de publicidad de juego de ámbito estatal resulta claramente justificada a tenor del interés superior del menor y de las restantes consideraciones en materia de salud pública y de protección al consumidor explicitadas en esta Memoria, se considera necesario exigir que los operadores de juego, también en este medio, adopten las medidas oportunas para evitar que se puedan ofertar comunicaciones comerciales de juego en las franjas referidas en los artículos 18 a 22.

En efecto, el precepto de este real decreto referido a los servicios de intercambio de vídeos a través de plataformas determina exclusivamente un conjunto de obligaciones dirigidas expresamente a los operadores de juego para que estos, en aquellas comunicaciones comerciales comercializadas, vendidas y organizadas por prestadores del servicio de intercambio de vídeos a través de plataforma, se ajusten también a las franjas horarias establecidas en este proyecto normativo y, en su caso, al régimen material exigible a las comunicaciones comerciales durante acontecimientos en directo..

Ello implica, claro está, que **esa obligación dirigida a los operadores de juego de ámbito estatal de ajustarse a las franjas horarias mencionadas en este precepto ha de implementarse de forma global**, en cuantos medios sean capaces de retransmitir comunicaciones comerciales audiovisuales. Y todo ello con independencia de que el prestador del servicio de intercambio de vídeos a través de plataforma acabe por estar sometido, por sí mismo y, además, a la jurisdicción española en caso de que así resulte explicitado en los instrumentos de trasposición de la Directiva 2018/1808.

5.4.c.i.4) Publicidad a través de correo electrónico o medio de comunicación electrónica equivalente.

Conviene explicitar en primer término que el concepto “correo electrónico o medio de comunicación electrónica equivalente” proviene literalmente de lo que dispone el artículo 21 de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico, donde se señala en su apartado 1 literalmente lo que sigue: “1. *Queda prohibido el envío de comunicaciones publicitarias o promocionales por correo electrónico u otro medio de comunicación electrónica equivalente que previamente no hubieran sido solicitadas o expresamente autorizadas por los destinatarios de las mismas.*”.

Dicho lo anterior, se señala en el artículo 23 del proyecto que, tal y como prevé el mencionado artículo 21 de la Ley 34/2002, de 11 de julio, el envío de comunicaciones comerciales a través de **correo electrónico o medio equivalente** solo será posible de conformidad con lo que dispone el mencionado artículo 21 de la Ley 34/2002.

Por otro lado, en juegos cuya participación se sujete a un registro de usuario previo **no se podrá remitir ningún tipo de comunicación comercial por correo electrónico o medio de comunicación electrónica equivalente dirigida a usuarios registrados inscritos en el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego, que hayan ejercitado su facultad de autoexclusión, o que hayan sido catalogados por los operadores como jugadores con un comportamiento de juego de riesgo.**

Ello redundará en una mayor protección de colectivos merecedores de protección especial, como son los autoprohibidos y aquéllos que hayan decidido temporalmente excluirse de realizar actividades de juego en operadores concretos.

5.4.c.1.5) Publicidad a través de servicios de sociedad de la información y en redes sociales en línea.

En lo que respecta a las **comunicaciones comerciales a través de servicios de sociedad de la información y redes sociales**, las reglas contenidas pretenden optimizar la efectividad del alto estándar de protección al que se aspira con esta norma teniendo en cuenta las **especiales características del medio y de sus prestadores de servicios**, por un lado y, por el otro, **la peculiaridad de las relaciones entre los oferentes de los productos publicitados y los soportes de las comunicaciones comerciales.**

En cuanto a las especiales características del medio, destacan la dificultad para hacer valer los mecanismos de limitación de la disponibilidad publicitaria, la naturaleza online de algunos de los servicios incluidos en el real decreto y la menor capacidad de interdicción del acceso al juego no regulado o ilegal en relación con el presencial. Partiendo de dicho enfoque **se han introducido sin embargo distintas limitaciones**, de particular vigencia en el momento actual vista su creciente importancia.

A partir de todo ello, se ha optado por un **enfoque de no interdicción de la publicidad en términos globales** más allá de los principios y reglas generales de contenido, en atención a la efectividad última de las restricciones absolutas que pudieran ser impuestas en este sentido, sin perjuicio de la posible utilización de mecanismos de control parental que pudieran resultar aplicables; enfoque que se complementa con **determinadas prohibiciones y reglas puntuales.**

Por otra parte, teniendo en cuenta la **naturaleza dinámica de las relaciones entre oferentes de productos y prestadores de soportes y servicios publicitarios en el canal online**, las especificidades para sociedad de la información y redes sociales parten de que el primer responsable del cumplimiento de las previsiones establecidas en este real decreto es el operador de juegos, debiendo extender su diligencia a todos los esquemas y acuerdos comerciales y de marketing que establezca para los canales digitales.

Así, en materia de protección de menores (**artículo 11**), existe una **limitación absoluta en relación con la difusión de comunicaciones comerciales** en aplicaciones, páginas web, o contenidos digitales dirigidos específica o principalmente a menores de edad, o bien junto a vínculos de páginas web destinadas a ese mismo público.

En línea con lo anterior, en el artículo 25 se incluye expresamente una **previsión sobre publicidad en servicios de la sociedad de la información**, al señalar que, a los efectos de facilitar los mecanismos de control parental, a las comunicaciones comerciales en este medio se les incorporará un identificador que habilite su categorización como juego de azar.

Por otro lado, en el artículo 25 también se incorpora una previsión relativa a que **la publicidad no se sobrepondrá al contenido principal de la página o aplicación sin que exista una acción previa del usuario** y, fuera de lo anterior, **que la publicidad no bloquee la navegación y pueda ser cerrada o detener su ejecución con facilidad**. Estas dos medidas tienen el propósito de permitir en lo posible que el usuario de estos servicios module o incluso minimice su contacto con la publicidad del juego, en caso de no desearla.

Por otra parte, y en línea con lo establecido en jurisdicciones como la británica o la belga se establece que **la publicidad no podrá ser emplazada en páginas web que a su vez promocionen actividades de juego de entidades sin licencia en España presentándolas como orientadas a los usuarios españoles. Tampoco podrán emplazarse en páginas web cuyo contenido infrinja la normativa aplicable en materia de propiedad intelectual**. Ambas previsiones fortalecen la responsabilidad y diligencia del operador hacia las prácticas publicitarias de las que su marca es objeto en el canal internet y de su obligación de que las mismas respeten en todo momento la legalidad. En relación con la primera medida, el propósito de que las páginas web que incluyen de manera sistemática publicidad de distintas entidades de juego –por ejemplo en calidad de afiliados de estas últimas- no incorporen dentro de su catálogo de ofertas dirigidas al mercado español publicidad de entidades no habilitadas para desarrollar actividades de juego en España responde a la vocación de luchar de manera integral contra la oferta ilegal, disminuyendo su capacidad de penetración en España. La segunda medida responde a razones fundamentalmente de responsabilidad social y reputacional de los operadores de juego autorizados desde el punto de vista de la actividad de sus socios y proveedores comerciales, impidiéndoles canalizar su publicidad en entornos en que se desarrollen actividades ilegales.

El artículo 26, por su parte, determina un conjunto de reglas específicas para la emisión de comunicaciones comerciales para las redes sociales en línea. La lógica de estos mecanismos de protección estriba en la necesidad de garantizar que los operadores de juego incorporen mecanismos de protección específicos en las cuentas oficiales que dispongan en redes sociales en línea, que son, básicamente, los medios oficiales a través de los que los operadores emiten publicidad en redes sociales.

Tras analizar de forma sistemática las cuentas oficiales en las principales redes sociales en línea de los 80 operadores de juego con título habilitante se ha constatado que algunas de estas cuentas oficiales están utilizando GIFS o imágenes que banalizan la actividad de juego y que pueden estar conculcando, en ocasiones, determinados principios materiales y de contenido del proyecto de real decreto.

Por ello, se establece la presunción de que esas imágenes, en todo caso y aunque no hagan referencia expresa a una actividad de juego en concreto, son comunicaciones comerciales. Así se garantiza que el contenido material de este proyecto se aplique en su integridad a las cuentas oficiales de los operadores, con la excepción de aquellos casos en que un operador de juego solo esté transmitiendo la imagen de un partido o de una competición oficial, en cuyo caso es conveniente hacer una modulación de esa regla.

Por otro lado, interesa que los operadores, en dichas cuentas oficiales, establezcan con carácter periódico mensajes gráficos que promuevan comportamientos de juego responsable, del mismo modo que se hace en las comunicaciones comerciales en medios audiovisuales televisivos y radiofónicos. Con esta medida se ajusta el mensaje de juego responsable al medio empleado para publicitarlo.

Además, solo se permite que los operadores emitan comunicaciones comerciales en aquellas redes sociales en línea con perfil de usuario que permitan, de algún modo, bloquear la aparición de comunicaciones comerciales, para evitar completamente, en todo caso y siempre a voluntad del potencial receptor del mensaje, el visionado de comunicaciones comerciales de juegos de azar.

El artículo 27, por su parte, determina que los operadores de juego solo podrán suscribir contratos publicitarios con aquellos pronosticadores de apuestas que se comprometan a publicar de forma íntegra, en las redes sociales o en las páginas web donde realizan sus pronósticos, todos los resultados que hayan obtenido a título individual en la plataforma del operador con el que han formalizado su relación contractual publicitaria. La razón para exigir esta previsión estriba en que se ha detectado que determinados pronosticadores de apuestas publicitan sus habilidades como pronosticadores centrándose exclusivamente en las apuestas que consiguen ganar, pero no en aquellas que han acabado perdiendo. En este sentido, es necesario que, en aquellos casos en que un operador tenga una relación comercial con algún pronosticador, este exija a ese pronosticador una completa veracidad de la información que publica respecto a los pronósticos que formaliza a título individual.

5.4.c.II) Medidas relativas al contenido de las comunicaciones comerciales

Estas medidas persiguen **objetivos** en gran parte relacionados pero que resulta conveniente distinguir a efectos sistemáticos.

Por un lado, se encuentran los **objetivos destinados a proteger al receptor de la publicidad**. Ello:

- **Tanto si el receptor no es jugador** –en particular, pero no solo, si pertenece a colectivos particularmente sensibles como menores, en edad infantil o juvenil, o autoexcluidos-, con una intención análoga a las limitaciones a la accesibilidad de la publicidad ya estudiadas (evitar la generación de distorsiones en la percepción del juego como actividad compleja y potencialmente peligrosa). Entre las medidas que persiguen este objetivo podemos destacar los principios de responsabilidad social (artículo 9 del real decreto) o de protección de menores (artículo 11).
- **Como si el receptor es consumidor de juegos**, con la finalidad de concienciar y contextualizar adecuadamente dichos riesgos; por ejemplo, mediante determinadas proyecciones del principio de juego responsable. Entre estas se cuentan la inclusión de una acción positiva como es un mensaje que llame a jugar con responsabilidad (artículo 10 del real decreto).

Por otro lado, existen otros **objetivos que tienen que ver con la relación entre el contenido concreto de la comunicación comercial y la actividad de juego publicitada**, regulándose aspectos entre los que pueden citarse que la información proporcionada sea veraz (principio de veracidad, artículo 8) u otros elementos destinados a no favorecer un consumo irreflexivo del juego:

- Bien debido a la generación de una percepción distorsionada en cuanto a los verdaderos elementos configuradores del juego o de algún elemento de la oferta comercial del mismo.
- Bien debido, de nuevo, a las características específicas del juego en sí mismas.

5.4.c.II.1) Los mensajes relativos a jugar con responsabilidad y la advertencia de que los menores no pueden jugar

Estas acciones pretenden influir sobre la comunicación comercial mediante la **incorporación de mensajes proactivos** más que con la omisión de elementos indeseados en la publicidad.

El marco que se ha fijado determina que el mensaje “juega con responsabilidad” o un mensaje similar debe llevarse a cabo de conformidad con una de las siguientes opciones: en caso de que se transmita de forma gráfica, el mensaje será claramente visible en toda la comunicación comercial o, en su defecto, deberá ocupar toda la imagen, al menos durante dos segundos al término de la comunicación comercial. La autoridad encargada de la regulación del juego podrá establecer, mediante resolución, mensajes alternativos que sustituyan al previsto en este apartado o el tamaño, la disposición o el contraste de dicho mensaje; por el contrario, si el mensaje se transmite de manera oral, éste deberá aparecer siempre a la finalización de la comunicación comercial, como mínimo durante dos segundos.

Por otro lado, se hace una precisión específica para los medios de comunicación audiovisual radiofónica, en los que el “Juega con responsabilidad” deberá aparecer, al menos, en una de cada dos comunicaciones comerciales realizadas de manera sucesiva por un mismo operador y por el mismo prestador de servicios, sin perjuicio de la regla específica establecida para los concursos en su correspondiente precepto.

En un sentido muy similar al anterior, la advertencia relativa a que los menores no pueden jugar se estructura con carácter preceptivo, aunque también se admite aquí la posibilidad de elegir el modo en que aquélla se despliega. Así, en caso de que se transmita de forma gráfica, la advertencia será claramente visible en toda la comunicación comercial o, en su defecto, deberá ocupar toda la imagen, al menos durante dos segundos al término de la comunicación comercial. En este caso, la autoridad encargada de la regulación del juego podrá establecer, mediante resolución, el modo en que puede articularse la advertencia en cuestión o el tamaño, la disposición o el contraste de la misma. No obstante, si la advertencia se transmite de manera oral, ésta deberá aparecer siempre a la finalización de la comunicación comercial, como mínimo durante dos segundos.

Este enfoque de proteger a los menores se encuentra especialmente relacionado y resulta coherente con la solución adoptada en materia de patrocinio, en línea con la Recomendación de la Comisión Europea, que establece en su apartado 47 que el **patrocinio no debería afectar negativamente a los menores ni influir en ellos**. Para ello, se anima en tal Recomendación a los Estados miembros a que velen por que no se permita el patrocinio de actos pensados para los menores o destinados principalmente a ellos, y no se utilice material promocional de la parte patrocinadora en los productos publicitarios pensados para los menores o destinados principalmente a ellos.

En línea con lo anterior, en el artículo del real decreto relativo a patrocinios **se prohíbe la utilización** de la imagen de marca, nombre comercial, denominación social, material o mensajes promocionales

del patrocinador de un evento, competición o equipo deportivos, o deportistas, en bienes o servicios específicamente diseñados para menores de edad o destinados principalmente a ellos. En ese mismo precepto se determina que no podrán realizarse actividades de patrocinio que consistan en la utilización del nombre de una marca o denominación comercial de un operador para identificar a una instalación deportiva o a cualquier centro de entretenimiento; tampoco podrán realizarse actividades de patrocinio que impliquen sustituir o añadir al nombre de un equipo deportivo o de cualquier otra entidad ajena al sector de los juegos de azar y las apuestas el nombre o la denominación comercial de un operador; igualmente, Los operadores garantizarán que la emisión o difusión del patrocinio mediante comunicaciones comerciales a través de medios presenciales se ajuste a las limitaciones horarias establecidas en este real decreto para modalidades de servicios de comunicación audiovisual, con excepción del patrocinio deportivo de camisetas o equipaciones deportivas.

5.4.c.II.2) Las iniciativas promocionales o bonos

Como ejemplo concreto del grupo de medidas destinadas a garantizar la veracidad de las comunicaciones comerciales, además del propio principio de veracidad, destacan las reglas sobre iniciativas promocionales y los llamados bonos (artículo 13 del real decreto).

Cabe reseñar que la regulación propuesta se centra fundamentalmente en la traslación del contenido de la promoción al receptor y, además, en establecer determinadas condiciones de funcionamiento para este tipo de iniciativas promocionales.

Es conocido que, en paralelo al avance de la práctica de las empresas de juego en línea en relación con las promociones comerciales, se está generando a nivel comparado un creciente interés en observar y analizar el contenido de los bonos desde un punto de vista de la equidad o limpieza objetiva de las condiciones impuestas por una parte contratante, el operador, a la otra, el jugador. Así, destaca la investigación que en el Reino Unido han desarrollado conjuntamente la *Competition and Markets Authority* (autoridad de defensa de la competencia y del consumidor) y la *Gambling Commission* (autoridad supervisora de las actividades de juego) en relación con los términos y condiciones de, en concreto, los bonos⁵⁹.

El proyecto de real decreto opta por regular determinadas cuestiones relacionadas con el funcionamiento operativo de los bonos o iniciativas promocionales. A los efectos del real decreto, en el momento presente se entiende prioritario que éste garantice no sólo la veracidad en la traslación de la información, sino determinados elementos o prácticas de funcionamiento de este tipo de iniciativas, tanto en sus condiciones como en su publicidad.

⁵⁹ Vid a este respecto la comunicación de la CMA, de 29 de agosto de 2018, en donde se determina una guía específica sobre qué hacer y no hacer por parte de los operadores.

<https://www.gov.uk/government/publications/online-gambling-promotions-dos-and-donts/online-gambling-promotions-dos-and-donts-for-online-gambling-firms>

Tras dicha comunicación, ya en 2018, varios operadores de juego se comprometieron a modificar las condiciones de sus promociones comerciales en diversos sentidos. A este respecto, para un resumen completo de las actuaciones practicadas, consúltese el siguiente enlace:

<https://www.gov.uk/government/news/gambling-sector-told-to-raise-its-game-after-cma-action>

A tal fin, conviene partir del hecho de que se incorpora esta regulación **para cualquier actividad promocional de captación, fidelización o mantenimiento de clientes**, ya sea relativa a la totalidad de los juegos ofrecidos por el operador, ya atinente a algunos juegos en concreto o a participaciones o apuestas concretas (las llamadas *free bets* o partidas gratuitas).

- En primer término (apartado 1 del artículo 13), se establece una prohibición generalizada de ofertar, en las comunicaciones comerciales sobre bonos de captación de clientes, ningún tipo de referencia a cuantías económicas. Todo ello con la intención de evitar que estas referencias económicas en la propia comunicación comercial del bono puedan estimular comportamientos de juego irreflexivos o no saludables, sin perjuicio de que las mismas puedan constar en la página web del operador.
- En segundo lugar (apartado 2 del artículo 13), se refuerzan los mecanismos de funcionamiento y operatividad de esta clase de promociones, estableciendo una **prohibición general de que el montante económico de la promoción, en forma de cantidad facilitada por el operador para jugar, no supere una cantidad cierta y determinada**, a la manera de países como Francia. La razón estriba en que, se han constatado distintas iniciativas promocionales de montante ciertamente elevado (en ocasiones superiores a varios miles de euros) en los que las condiciones temporales de uso del bono y de redención de las ganancias económicas con él obtenidas (con condiciones onerosas de depósito o de circulación del dinero depositado por el jugador) llegan a comprometer la verdadera naturaleza promocional de la oferta y, con ello, la traslación veraz de la misma. Igualmente, promociones de esta dimensión, acompañadas de esas condiciones de liberación, introducen una presión desmesurada hacia el jugador de cara al consumo de juego. En concreto, se fija un límite en **100 euros por operador**, umbral objetivo y suficientemente proporcionado dadas las actuales condiciones del mercado y flexible para que aquél diseñe promociones atractivas sin distorsionar el contenido real de la promoción ni inducir a un consumo abrupto para que el jugador pueda obtener las ventajas económicas derivadas del mismo. Se considera que la previsión resulta suficientemente proporcionada a la práctica comercial actual en materia de promociones y a la vez permite una cierta salvaguarda de potenciales escaladas futuras de promociones agresivas. Se deja fuera igualmente de esta las promociones personalizadas para clientes específicos existentes, que entran dentro de la política de los operadores para clientes cualificados y que resultan un instrumento de fidelización clave para éstos, por entender que este tipo de clientes resulta conocedor de las implicaciones de las promociones sin necesitar la protección adicional que el límite absoluto pretende. En todo caso, sí se añade específicamente que queda prohibida cualquier clase de actividad promocional dirigida a aquellos clientes existentes que hayan sido catalogados como jugadores con un comportamiento de juego de riesgo.
- En tercer lugar (artículo 13.3), **se refuerza el principio de veracidad en esta clase de comunicaciones comerciales, garantizando la adecuación de la información trasladada a las condiciones reales de disfrute del bono y evitando así una falsa percepción de gratuidad del mismo** –si tal no es el caso, mediante la inclusión de determinada información. Las obligaciones de claridad y comprensibilidad de las condiciones del bono se completan con la previsión de **incluir**, no ya en la comunicación comercial del bono sino **dentro de los términos y condiciones que han de referenciarse en la web del operador, información sobre otros elementos que la práctica de estos últimos años ha revelado también sensibles**, como son, entre otros, los importes máximos de apuestas permitidos, la operativa de cancelación anticipada de las apuestas, la cuota mínima a la que deben

realizarse las apuestas, así como cualesquiera otras reglas a que se sujete el consumo o contabilización del bono.

- A continuación (artículo 13.4), este proyecto establece determinadas condiciones de funcionamiento de los bonos, como pueden ser, por ejemplo, que éstos no podrán alterar la mecánica del juego ni el retorno en premios, o que no pueden suponer la congelación del saldo de la cuenta de juego o que las condiciones para poder disfrutar de los premios derivados del bono no pueden afectar a las cantidades económicas vinculadas a los depósitos o a las participaciones con dinero real del usuario.
- También se establece, en particular **para los bonos de fidelización, la prohibición de sujetarlos a rollover** u obligación de desarrollar un montante mínimo de participaciones (sujeto o no a plazo de tiempo determinado), para desvincular dichos bonos de la incitación al juego en los jugadores existentes, que ya pueden estar exhibiendo un comportamiento de juego intensivo.
- Además de estas medidas, y con la finalidad de reforzar los mecanismos de prevención en el funcionamiento de las actividades promocionales, se han añadido dos exigencias en este ámbito (apartados 5 y 6 del artículo 13). Por un lado, se ha establecido que los usuarios a los que se les haya concedido un aumento de los importes de depósito en su cuenta de juego de conformidad con lo previsto en el artículo 36 del Real Decreto 1614/2011, de 14 de noviembre, no podrán recibir ningún tipo de promoción en los 30 días siguientes a aquel en que esos nuevos límites económicos hayan entrado en vigor. Por otro, también se determina que los usuarios que hayan solicitado realizar una retirada de su cuenta de juego no podrán recibir ningún tipo de promoción personalizada mientras dicha retirada no se haga efectiva.

5.4.c.II.3) Aplicaciones de juego gratuito

Se entiende, además que las aplicaciones de juego gratuito que pueden ofertar los operadores de juego **deben estar únicamente disponibles en la plataforma del operador para usuarios registrados, además de que no deben generar expectativas falsas sobre los juegos efectivamente comercializados**, a través del uso de reglas diferentes o mediante la utilización de un GNA u otro sistema de aleatoriedad diferente.

Ello obedece a la necesidad de reforzar la aplicación del interés superior del menor en una manifestación de la actividad publicitaria de los operadores de juego, las aplicaciones de juego gratuito ofertadas por estos, que afecta especialmente a ese colectivo, por cuanto que le permite participar en entornos muy semejantes a los que solo pueden acceder mayores de edad. Esa semejanza de ambos entornos puede acabar banalizando los riesgos asociados a la actividad de juego y facilitando el “pre-commitment” de consumidores potenciales aún no en edad de acceder a la actividad de juego real; más aún en aquellos casos en que, además, el operador puede estar ofreciendo reglas o condiciones de aleatoriedad distintas a las que realmente ofrece en su plataforma de juego.

5.4.c.II.4) La prohibición de aparición de personas o personajes famosos o de notoriedad pública en las comunicaciones comerciales.

El proyecto permitía en un principio utilizar **personajes de notoriedad pública en la publicidad en las comunicaciones comerciales, aunque su participación se restringía a través de distintos requisitos que limitaban de manera relevante la utilización de este tipo de personajes en las comunicaciones comerciales (limitación a realizar mensajes de juego responsable).**

En el proceso de valoración constante del resultado final de este proyecto se ha optado finalmente por prohibir de manera generalizada, con excepciones muy tasadas, la aparición de personajes de notoriedad pública en la publicidad de las comunicaciones comerciales.

Esta prohibición (que ya aparece recogida en la Moción consecuencia de interpelación urgente presentada por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea (2018) – sobre las previsiones del Gobierno en relación con la problemática relativa a la proliferación de casas de apuestas y la orientación política sobre juegos de azar) obedece, entre otros factores, al hecho de que la utilización de famosos en emisiones publicitarias sobre actividades de juego acaba por asociar de forma irremediable la actividad profesional, comercial o de otro tipo sobre la que esas personas o personajes han adquirido la condición de famoso y la actividad de juego que están comercializando. Y es lo cierto que esa asociación no permite descartar una creciente banalización del ejercicio de la actividad de juego, especialmente entre menores de edad o personas con edades cercanas los 18 años.

La misma demanda de prohibición realizó el Defensor del Pueblo en su ya comentada Recomendación de mayo de 2019.

Por ello, de cara a fomentar en la regulación de las actividades publicitarias del sector de juego de ámbito estatal la aplicación del principio de precaución en todas sus vertientes.

Este régimen restrictivo queda modulado, exclusivamente, en tres situaciones específicas, cada una de las cuales obedece a una situación particular. La primera de ellas permite la aparición de personas o personajes famosos o de notoriedad pública cuando estos hayan adquirido esa condición a consecuencia de la propia comunicación comercial; también se permite en aquellos casos en que los personajes famosos o de notoriedad pública no sean los narradores de las retransmisiones en directo previstas en el artículo 19, en cuyo caso, además de ajustarse de manera específica a lo previsto en el mencionado apartado, sólo podrán emitirlas en el contexto de la narración del evento. Finalmente, también se facilita la aparición de famosos cuando estos sean los presentadores de concursos emitidos a través de medios televisivos o radiofónicos, en cuyo caso sólo podrán emitirlas durante el programa que sirve de soporte al concurso.

Al mismo tiempo, con la finalidad de que los operadores de juego puedan actualizar sus campañas publicitarias con famosos de un modo ordenado, se prevé un periodo transitorio de tres meses a contar desde la entrada en vigor de este real decreto en el que podrán seguir utilizando este tipo de personajes en sus campañas publicitarias.

5.4.c.II.5) Los sistemas de autoexclusión publicitaria.

Con una finalidad esencialmente protectora de aquellos usuarios que no quieren recibir, de manera voluntaria, comunicaciones comerciales sobre esta clase de productos, se habilita la posibilidad de que los operadores tengan que comprobar si dicho usuario figura inscrito en los sistemas de

exclusión publicitaria a fin de no llevar a cabo la comunicación comercial, salvo que el operador concreto cuente específicamente con el consentimiento del destinatario para el envío de la misma.

5.4.c.II.6) Las especificidades en publicidad de apuestas durante acontecimientos en directo.

Las distintas características de los diferentes juegos incluidos en el ámbito de aplicación de la LRJ, ya comentadas, aconsejan igualmente introducir determinadas limitaciones adicionales al contenido de las comunicaciones relativas a algunos de ellos; en particular la publicidad de apuestas en el marco de la retransmisión de acontecimientos en directo. El contenido del real decreto refuerza la intensidad de la protección en relación con estos juegos.

La regulación de la publicidad audiovisual de actividades de juego, en particular de apuestas, durante la retransmisión de espectáculos en directo, cualquiera que sea el horario de difusión, constituye una de las dimensiones más delicadas de todo ejercicio regulatorio de la publicidad del juego, como así lo demuestra la experiencia comparada, en la que son varias las opciones que se han manejado al respecto, desde las prohibicionistas hasta las permisivas.

El vigente **Código de Conducta establece la posibilidad** de realizar publicidad de apuestas sobre eventos en directo **siempre que el evento corresponda a las apuestas que se realicen**, ya sea sobre el propio acontecimiento que se retransmita o sobre otros que se encuadren en la misma competición deportiva, aunque éstos no sean objeto de retransmisión en ese momento.

Desde un punto de vista de **la necesidad y la eficacia de las medidas**, cabe reiterar la pertinencia de establecer limitaciones a una publicidad incondicionada de la publicidad de este tipo de apuestas durante la retransmisión de eventos en directo, en aras de proteger a determinados colectivos susceptibles de especial garantía: los menores; los jugadores en general y el colectivo de ciudadanos con problemas de juego, si bien en este caso de manera complementaria a la existencia de otros instrumentos que comportan una protección más directa (como puede ser el Registro de Autoprobibidos).

En el caso de la publicidad relativa a apuestas en el contexto de retransmisiones de acontecimientos deportivos, hípicas o de otra naturaleza en directo, en numerosas ocasiones se ha puesto de manifiesto la **preocupación por la posible banalización de la actividad de apuestas y de descontextualización de sus riesgos** entre los menores –que no pueden jugar– y entre los jóvenes, potenciándose el atractivo de la misma al ligarla al deporte y proporcionar una **imagen de consustancialidad entre ambas**⁶⁰. Igualmente, para el jugador de cualquier tipo, la apuesta en directo puede entrañar una **mayor posibilidad de consumo reiterado y potencialmente irreflexivo**, derivado de la mayor inmediatez en la resolución de las apuestas, en función de cuál sea el hecho objeto de la apuesta, y de la sucesión de hechos sobre los que apostar dentro de un mismo acontecimiento o, si se quiere, simultáneamente en varios acontecimientos que están sucediendo al mismo tiempo dentro de una competición.

Finalmente, distintos estudios apuntan a que este tipo de iniciativas promocionales puede guardar relación con un incremento de la participación en el juego y una potenciación de determinados

⁶⁰ Para un análisis global vid. por ejemplo Australian Gambling Research Centre, 2014, "Sports betting and advertising", AGRC Discussion Paper No. 4 – Noviembre 2014, disponible en: <https://www3.aifs.gov.au/agrc/publications/sports-betting-and-advertising/introduction>.

elementos que influyen en la conformación de patrones de juego problemático futuros⁶¹. Adicionalmente, de entre los jugadores, el jugador problemático resulta particularmente susceptible a estos mensajes⁶², presentados dinámicamente a través de *scrolls*, *banners* o menciones insertas en la propia retransmisión, en particular con los que incluyen determinados elementos como iniciativas promocionales del tipo bonos de bienvenida o de recarga⁶³.

Puede por tanto partirse de que la recepción de **publicidad de apuestas durante la retransmisión de acontecimientos deportivos, hípicas o de otra naturaleza en directo refuerza la incitación a apostar**, tanto para los jugadores ordinarios como para los que tienen problemas de juego y, **subsidiariamente, la frecuencia de juego**, que, sin ser un elemento de preocupación *per se*, se encuentra relacionado con la generación de patrones de juego problemático.

Por tanto, las medidas restrictivas de la **publicidad deben enfocarse a abordar las cuestiones anteriores**, que son las **identificadas como peligrosas**.

Sentados estos objetivos, la regulación también ha de ser **proporcionada**, es decir establecer el grado imprescindible de para atender a la necesidad a cubrir con la norma.

Al respecto de dicha proporcionalidad, la Memoria del Análisis del Impacto Normativo correspondiente a la versión sujeta a información pública en 2017 apelaba a lo siguiente:

- No puede desconocerse que **la celebración de eventos deportivos en directo constituye un entorno de particular conexión con la realización de apuestas**, consecuencia de la vinculación entre el desarrollo del evento y la oportunidad de apostar para el espectador. Así puede desprenderse de la actividad de apuestas tanto presencial como online, que suele facilitar los medios para que los jugadores presencien dichos espectáculos deportivos como parte de la infraestructura del operador.
- La **cada vez más marcada tendencia de los consumidores a realizar apuestas en directo**, más allá de que dichos eventos sean efectivamente retransmitidos, parece avalar también dicha relación: la proporción de apuestas relativas a un evento concreto realizadas en un momento en el que dicho evento ya se ha iniciado, en relación con el total de apuestas, oscila entre un 67% y un 75% del total de apuestas, dependiendo del mes en cuestión.

⁶¹ Uno de los estudios más completos desarrollados hasta el momento sobre esta cuestión –sin perjuicio de que resulte un poco limitado en atención a la reducida extensión geográfica de su ámbito- se encuentra en Hing, N.; Vitartas, P.; Lamont, M. (2014), *Promotion of gambling and live betting odds during televised sports: Influences on gambling participation and problem gambling*.

⁶² Vid. a este respecto:

- Hing, N., Lamont, M., Vitartas, P., Fink E. (2015), "Sports-Embedded Gambling Promotions: A Study of Exposure, Sports Betting Intention and Problem Gambling Amongst Adults", *International Journal of Mental Health and Addiction*, February 2015, Volume 13, Issue 1, pp 115-135.
- Hanss, D., Mentzoni, R. A., Griffiths, M. D., & Pallesen, S. (2015, March 2). "The Impact of Gambling Advertising: Problem Gamblers Report Stronger Impacts on Involvement, Knowledge, and Awareness Than Recreational Gamblers". *Psychology of Addictive Behaviors*.

⁶³ Hing, N., Cherney, L., Blaszczynski, A., Gainsbury, S. M., & Lubman, D. I. (2014), "Do advertising and promotions for online gambling increase gambling consumption? An exploratory study". *International Gambling Studies*, Disponible en: <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14459795.2014.903989>.

- Resultaba aconsejable **proteger los colectivos antes identificados sin prohibir de plano la posibilidad de realizar publicidad de apuestas**, juego que supone alrededor del 50% del total del mercado online, en retransmisiones deportivas en directo, mientras no se constate que la prohibición absoluta resulta imprescindible para conseguir los objetivos mencionados, teniendo en cuenta el potencial impacto de dicha prohibición no únicamente sobre los operadores de juego, sino también en sectores conexos como los proveedores de espacios publicitarios y las mismas competiciones deportivas.

En el momento actual, y manteniendo dicha consideración de proporcionalidad, resulta aconsejable sustraer parcialmente de la aplicación de la regla establecida con carácter general para medios audiovisuales en relación con apuestas de contrapartida y cruzadas, de 1 a 5 de la mañana. Sin embargo, la evidencia científica de que se dispone en los últimos años, que apunta sistemáticamente a la particular receptividad de los menores en relación con esta publicidad y la posible generación de sesgos de cara a conductas futuras, así como la actual proliferación de acontecimientos deportivos en directo retransmitidos en cualquier momento del día, aconsejan actualizar el umbral de protección reforzando el grado de protección absoluta de los menores.

Así, en línea con iniciativas recientes de los agentes involucrados en jurisdicciones de referencia, en particular Reino Unido (donde la industria ha adoptado voluntariamente una prohibición de anuncios de juego durante los eventos deportivos televisados que se hagan antes de las 21:00), **se parte de fijar una franja horaria específica para esta clase de publicidad, permitiéndose entre las 20:00 y las 6:00.**

Dentro de dicha franja, **durante las retransmisiones en directo por cualquier medio de acontecimientos deportivos, hípicas o cualesquiera otros de naturaleza competitiva se podrán emitir comunicaciones comerciales de apuestas en la franja referenciada**, desde su inicio hasta el final, **siempre que, además de la prohibición de aparición de personajes de relevancia o notoriedad pública distintos de los propios participantes en la retransmisión, se cumplan acumuladamente las condiciones** que detalla el cuadro siguiente.

Requisitos de la publicidad de apuestas en retransmisiones de acontecimientos deportivos en directo.

Previsión	Justificación
La retransmisión debe tener lugar a partir de las 20:00 y hasta las 5:00	Protección del menor.

Previsión		Justificación
La publicidad no incluya ⁶⁴ :	Promociones o bonos de cualquier clase	Limitación de la publicidad destinada a captar nuevos clientes, a promover la actividad de apuestas globalmente considerada y, en general, de la incitación a jugar derivada de las promociones
	Interpelaciones o incitaciones a la realización inmediata de apuestas.	Limitación de la incitación a apostar. Los mensajes de llamada inmediata a la acción (<i>call-to-action</i>) tipo "a qué esperas", "apuesta ya", "no pierdas tiempo", unido al carácter en ocasiones reiterativo de la publicidad refuerzan la incitación a apostar
	Información sobre posibilidad de reintegrar anticipadamente la cantidad apostada	Limitación de la incitación a apostar. Las fórmulas de <i>cash-out</i> anticipado refuerzan la incitación a reapostar el importe recuperado
	Prohibición de información sobre cotizaciones	Limitación de la incitación a apostar y a la realización reiterada de apuestas.
	Vinculaciones entre el hecho de apostar y la lealtad a la afinidad deportiva del apostante con determinados participantes o deportistas	Limitación de la banalización derivada de la vinculación entre deporte y apuesta. Conveniencia de evitar presentar la apuesta como un elemento que potencia la experiencia derivada del disfrute del deporte y la implicación del espectador, mediante mensajes tipo "sé fiel a tu equipo", "aumenta la emoción del encuentro", etc.
La comunicación comercial resulte perfectamente identificable como tal en el contexto de la narración del evento, sin que pueda situar al narrador o sus interlocutores como protagonistas de la acción de apostar o de su incitación		Correcta identificación de la naturaleza publicitaria de la comunicación. Necesidad de que la comunicación comercial resulte identificable como tal. Conveniencia de no generar sesgos de "prescriptores" derivados de la manera de presentar la publicidad

Fuente: elaboración propia.

⁶⁴ En línea con la literatura científica existente al respecto. Es de destacar a este respecto la línea desarrollada por investigadores de la esfera de la Facultad de Psicología de la Universidad de Nottingham e investigadores colaboradores:

- López-González, H., Estévez, A., Griffiths, M.D. (2017): "Controlling the illusion of control: a grounded theory of sports betting advertising in the UK", *International Gambling Studies*.
- López-González, H., Guerrero-Solé, F., Griffiths, M.D. (2017): "A content analysis of how 'normal' sports betting behaviour is represented in gambling advertising", *Addiction Research & Theory*.
- Estévez, A., López-González, H., Jiménez-Murcia, S. (2017): "La influencia de la publicidad comercial en la conducta de riesgo en las apuestas deportivas", Proyecto premiado en el *III Certamen Internacional ONCE sobre Juego Responsable*.
- López-González, H., Griffiths, M.D. (2017): "Cashing-out in sports betting: implications for problem gambling and regulation", *Gambling Law Review*.
- López-González, H., Estévez, A., Griffiths, M.D. (2017): "Marketing and advertising online sports betting: a problem gambling perspective", *Journal of Sport and Social Issues*, Vol 41(3).
- López-González, H., Griffiths, M.D. (2016): "Is European online gambling regulation adequately addressing in-play advertising?", *Gaming Law Review and Economics*, Volume 20, No. 6.

Como se ve, **las previsiones se aplicarán a la publicidad que se inserte en acontecimientos retransmitidos en directo, sean éstos estrictamente deportivos, hípicos o más ampliamente de naturaleza competitiva.** Ello es así porque los riesgos que se pretenden paliar también se suscitarían a propósito de las retransmisiones de cualquier competición, aunque no tengan la consideración formal de deporte (como pueden ser los llamados *e-sports* o competiciones de videojuegos). Estas competiciones ya gozan de cierto atractivo mediático, que puede ser más en el futuro, lo que puede generar un interés por su retransmisión.

Dentro de las franjas en las que la publicidad puede realizarse, desde un punto de vista de su presentación, **se mantiene también la garantía de que la comunicación comercial resulte identificable.** Ello no implica que la publicidad, en particular en radio, deba de separarse absolutamente de la narración o ir precedida de advertencias tipo “contenido publicitario”. **Si la identificación es clara para un receptor medio, razonablemente informado, la publicidad resultará admisible con independencia del formato y el sujeto utilizados,** en línea con las posibilidades que las normas audiovisuales otorgan actualmente en materia de formatos publicitarios en estos canales⁶⁵. En todo caso, sin perjuicio de que sean los encargados de la narración los que la realicen o participen en ella, **la comunicación comercial de la apuesta no podrá situar al narrador o sus interlocutores como incitadores o protagonistas de la acción de apostar.** Con ello se evita que el propio formato de presentación del contenido publicitario genere una incitación indebida a apostar o, de una manera más amplia, la percepción de un vínculo de inevitabilidad entre apuestas y deporte que banalice la presentación de la apuesta como producto de juego de azar.

Las restantes previsiones guardan una estrecha vinculación con la **voluntad de limitar la incitación a apostar derivada de incluir o aludir a determinados elementos como parte del contenido de la publicidad.** Entre estos elementos destaca en la versión sometida a información pública en 2020 la prohibición de informar sobre cotizaciones específicas en la comunicación comercial, recuperándose una previsión que apareció en la versión sometida a información pública en 2015, en la voluntad de reforzar la idea de proteger a determinados colectivos de jugadores vulnerables que pueden verse particularmente impelidos a apostar con especial intensidad ante este tipo de mensajes.

Por último, y como ya se ha manifestado en relación con las reglas generales audiovisuales, la aplicación de esta regla se extiende a los acuerdos que los operadores de juego puedan establecer para comunicar comercialmente sus productos y servicios a través de plataformas de intercambio de videos.

En definitiva, se considera que las previsiones propuestas contribuirán a racionalizar el contenido de esta modalidad publicitaria y, de manera mediata, el caudal publicitario relacionado con la información sobre apuestas, basado en la reiteración sistemática de elementos como los abordados, redundando todo ello en la protección de los menores y de los propios jugadores, sean o no problemáticos.

5.4.d) Corregulación y supervisión administrativa

⁶⁵ Vid. Real Decreto 1624/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, en lo relativo a la comunicación comercial televisiva, en particular su artículo 16.

El real decreto incluye determinadas previsiones dirigidas al **fomento de la correulación** (auspiciados y validados por la autoridad encargada de la regulación del juego). En particular, se consigna (**artículo 28**) la posibilidad de desarrollar códigos de conducta, así como su contenido mínimo:

- Medidas de autocontrol previo de los contenidos publicitarios, que permitan presumir la buena fe del adherido al código en la apariencia de legalidad de la comunicación comercial.
- Sistemas de resolución extrajudicial de reclamaciones y controversias, al que se obliguen los firmantes.
- Mecanismos de supervisión y control a posteriori del cumplimiento del mismo, incluido el seguimiento y supervisión de las resoluciones que adopte el órgano o entidad encargado de resolver las reclamaciones.

El desarrollo reglamentario de la publicidad de juego tiene como consecuencia ineludible, y deseada, **reforzar la aplicabilidad del régimen administrativo sancionador al ámbito de la publicidad del juego**, la cual en estos momentos resulta limitada. Una de las finalidades que subyacen al robustecimiento de las facultades sancionadoras de la autoridad encargada de la regulación del juego que supone el real decreto es precisamente **potenciar la virtualidad de los mecanismos de correulación** consignados en la LRJ y, por tanto, su utilidad para ordenar y, en su caso, reconducir el comportamiento de los operadores y agentes adheridos, con base en el marco aplicable. Para ello resulta capital que la **interacción entre ambos mecanismos**, el público administrativo y los privados:

- Resulte coordinada y no redundante.
- Incorpore los incentivos adecuados para los operadores, tanto en su labor publicitaria propia como en la denuncia de comportamientos de terceros potencialmente desviados de la norma.
- Respete el respectivo ámbito de actuación de todos los implicados.
- Resulte compatible con una eficaz y eficiente utilización de los recursos, incluyendo los recursos públicos.

El modelo, que complementa las previsiones legales en relación con la autorregulación (por ejemplo, el valor de buena fe que el artículo 7.4 LRJ establece para los informes de consulta previa positivos, **pretende por tanto fortalecer el sistema de correulación** sin por otra parte establecer una obligación *ex lege*, onerosa para los operadores, de utilizar esos mecanismos siempre y en todo caso o, incluso, de adherirse al código, u otras obligaciones de efecto análogo como la obligación de revisión previa de la publicidad que se realice. Es el operador quien tiene que derivar la adecuada utilidad de los instrumentos de correulación y, en este sentido, **la norma pretende robustecer los incentivos a utilizarlos confirmando su importancia en distintas fases del proceso**.

Igualmente, este diseño permitirá **dimensionar adecuadamente los costes respectivos de las distintas entidades involucradas en la supervisión y el control de la actividad publicitaria**; la autoridad encargada de la regulación del juego (y en su caso y en lo que le corresponda, la autoridad audiovisual) y la encargada de velar por el cumplimiento del código.

Por lo que se refiere a la **autorregulación**, aunque la última versión el real decreto no incorpora una previsión expresa respecto a esta posibilidad en aras de la simplificación, esta norma ni prohíbe ni limita la posibilidad de que se suscriban este tipo de acuerdos relacionados con el ámbito de aplicación de esta norma.

5.5 Las políticas activas de información y protección a los usuarios: medidas adoptadas y justificación

5.5.a) Descripción de las medidas

Bajo la rúbrica “Políticas activas de información y protección a los usuarios”, se incluyen determinadas disposiciones cuyos sus fundamentos responden, como ya se ha dicho, a los **objetivos fundamentales de la política de juego responsable establecidos en el artículo 8 de la LRJ**. El real decreto esencialmente mantiene las medidas incluidas en las versiones anteriores de 2015 y 2017, sin perjuicio de las que en el futuro resulte procedente desarrollar a nivel normativo.

La concreción de la **justificación de la necesidad y proporcionalidad** de las principales medidas en la materia se contiene en el cuadro siguiente. Posteriormente se desarrolla dicha justificación en atención a la filosofía y contenido principal del real decreto.

El cuadro incorpora los enfoques y redacciones consecuencia de las posibles modificaciones que hayan tenido lugar tras toda la tramitación llevada a cabo.

Políticas activas de información y protección a los usuarios: principales medidas del real decreto.

Artículo	Objeto	Descripción de la medida	Propósito perseguido	Vinculación con el propósito	Proporcionalidad
29	Política de responsabilidad social corporativa	Desarrollo de política integral, plan de medidas activas de juego responsable como parte del plan operativo, designación de un responsable dentro de la empresa.	Determinación de la obligación del operador con contenido mínimo	El operador se convierte en agente proactivo en la determinación de su política de juego responsable, más allá de las previsiones del Reglamento	Coste de cumplimiento inexistente. Posibilidad de profundizar adicionalmente por parte de los operadores
30 y 31	Obligaciones de información	Acceso y contenido de los espacios dedicados a información de los elementos de "Juego Responsable" y "Juego Seguro" en la sección específica sobre "Juego Informado" de la web de los operadores Habilitación por parte del operador	Proporcionar información completa en un único lugar fácilmente accesible Canalizar orientación al jugador con problemas o inquietudes	La centralización y exhaustividad de la información permite un rápido acceso y referencia y un mayor conocimiento y asimilación. La cercanía e inmediatez de la orientación en relación con el momento en que lo necesite el jugador	Coste asumible, derivado de la organización técnica y de contenidos de la página web del operador. Coste a asumir por el operador. Racionalización del coste mediante la posible externalización o

Artículo	Objeto	Descripción de la medida	Propósito perseguido	Vinculación con el propósito	Proporcionalidad
		de un servicio telefónico de atención al cliente, que incluirá asistencia en materia de juego responsable. Obligación de proporcionar determinada información como mínimo		puede incrementar la percepción del mismo sobre la existencia de un problema	asunción del servicio por varios operadores de manera compartida
32	Colaboración con la Administración para la sensibilización y promoción del juego responsable	Comunicación a los usuarios de la existencia de cuestionarios elaborados por el regulador sobre hábitos de juego a su disposición, para ser rellenados de manera voluntaria y anónima	Incrementar el conocimiento de los cuestionarios e invitar a la participación	El operador se convierte en sujeto activo y participante necesario en la política de juego responsable	Coste en tiempo, puntual y proporcionado para los operadores
33	Estudios sobre juego responsable	Posibilidad de comunicar la intención de abordar estudios y su resultado a la autoridad encargada de la regulación del juego, de cara a facilitar su difusión pública	Incrementar la conciencia y divulgación de los riesgos del juego y las soluciones de juego responsable. Incentivo a la realización de estudios	El operador se convierte en sujeto activo y participante necesario en la política de juego responsable	Decisión voluntaria del operador. Coste inexistente más allá de la mera comunicación
34	Detección de comportamientos de riesgo en relación con la actividad de juego	Establecimiento de mecanismos de detección por parte del operador, y de protocolos de actuación en consecuencia, mediante <i>feedback</i> y recomendaciones personalizadas. Comunicación anual a la autoridad encargada de la regulación del juego del número de comportamientos detectados y acciones desarrolladas	Posibilitar la identificación de patrones de juego problemático y de proactividad en las medidas iniciales a adoptar por parte del operador. Reacción a estas conductas cuando sean identificadas (entre otras medidas, prohibición de remisión de comunicaciones comerciales)	El operador se convierte en sujeto activo y participante necesario en la política de juego responsable	Coste a asumir por el operador. Definición concreta de las variables del criterio sujeta al criterio del operador. Posibilidad de la DGOJ de desarrollar criterios uniformes en el futuro mediante resolución

Artículo	Objeto	Descripción de la medida	Propósito perseguido	Vinculación con el propósito	Proporcionalidad
35	Suspensión de cuentas de juego	Regulación consistente del derecho de autoprohibición y de la facultad de suspensión voluntaria (autoexclusión). Imposibilidad del usuario de realizar depósitos y participaciones. Posibilidad de liquidar la cuenta de juego	Facilitar autoconciencia y control del jugador	Vocación de ayudar a contener el surgimiento de patrones de juego problemático y en su caso de contener sus efectos	Coste de implementación técnica a asumir por el operador (ya existente en el caso de la autoprohibición)
Disposición adicional cuarta	Publicidad sobre finalidades benéficas o de interés general promovidas por los operadores de juego.	A esta publicidad no se les aplicarán las restricciones establecidas en el Título I, siempre que las actividades se instrumenten mediante asociaciones de utilidad pública o fundaciones vinculadas (total o parcialmente) a operadores de juego.	Conciliación del fomento de la responsabilidad social corporativa y de la implicación de las empresas de juego en actividades de dimensión social con la coherencia del marco previsto para la publicidad de los operadores y las actividades de juego	La mayor facilidad publicitaria asociada a estas actividades será posible cuando no se instrumenten directamente por el propio operador.	Decisión voluntaria del operador. El coste de la medida es inexistente
Disposición adicional quinta	Medida específica de comunicación de mecanismos y protocolos implementados para 2020	Antes del 31 de diciembre de 2020 los operadores deberán comunicar a la DGOJ la descripción inicial de sus mecanismos y protocolos de actuación	Flexibilizar, para 2020, las obligaciones previstas en el artículo 34 del proyecto.	El plazo para realizar tales comunicaciones será de seis meses, en vez de un solo mes.	Coste asumible por el operador, que ve relajada la intensidad de esta obligación para 2019.

Fuente: elaboración propia.

5.5.b) Análisis de la justificación y proporcionalidad de las medidas

La inclusión en el real decreto de un Título que complementa las medidas existentes en materia de juego responsable es **coherente** con la finalidad tuitiva de la norma, así como con su **enfoque integral**. Existe una vinculación clara entre ambas partes y una vocación de interrelación, consistencia y refuerzo recíprocos.

La versión del PRD para información pública mantiene las previsiones fundamentales ya recogidas en 2017, consistiendo en determinadas **medidas aplicables por los operadores de juego, concreción de alguno de los objetivos mencionados en el artículo 8 de la LRJ**.

Existiendo un claro e ineludible objetivo de protección de los consumidores en relación con el juego responsable, en concreto en lo que respecta a este real decreto en lo relativo a la información y

protección del usuario, el ejercicio de justificación descansa principalmente en **analizar su pertinencia para garantizar tal objetivo, así como su proporcionalidad:**

- En primer lugar, en las medidas introducidas **se ha valorado el coste que su incorporación puede representar para los operadores**, escogiendo siempre la opción menos costosa que permita conseguir el objetivo perseguido.
- En segundo lugar, el **ámbito de las medidas a incorporar es muy concreto**. Ya existen varias medidas a tal respecto actualmente vigentes en las normas aplicables y en los requisitos exigibles para la obtención de títulos habilitantes⁶⁶. La vocación de este real decreto es servir **de complemento a esas otras medidas ya existentes**, reforzando determinados ámbitos.

A título informativo, la **Recomendación de la Comisión Europea de 14 julio de 2014**, varias veces mencionada, propone a los Estados Miembros una serie de medidas relacionadas con la protección de los consumidores, entre las que se encuentran un buen número de ellas relativas al juego responsable. **En lo que respecta a España, la gran mayoría de ellas ya se encuentran implantadas**, y mediante este real decreto se ha querido completar, en la medida de lo posible, la incorporación de dicho acervo.

- En tercer lugar, **se pretende dejar espacio a los propios operadores de juego** para que, en el marco de su política comercial y más ampliamente de su responsabilidad social corporativa, profundicen en las previsiones del real decreto y en el resto de las vigentes. El marco adecuado para ello es el plan de medidas previsto en los artículos 4 y 8 de la LRJ y el plan operativo que, en su caso, han de presentar éstos con motivo de la solicitud de licencia, correlato de aquél.
- En cuarto lugar, existen **medidas que por su naturaleza no son aplicables**, o no en la misma medida, **a todos los posibles canales de comercialización de la actividad pues por la naturaleza de las mismas solo son exigibles de manera proporcionada en el entorno online**. Es el caso, por ejemplo, de las obligaciones que están basadas en la cuenta de juego o registro de usuario y que, en consecuencia, no pueden proyectarse sin más a la comercialización presencial de determinados juegos, particularmente los sometidos a reserva. El real decreto pretende ser consistente con esas distinciones.
- Finalmente, conviene subrayar expresamente que la garantía de la sostenibilidad social de la actividad del juego, en particular del juego en línea, trasciende el contenido aquí proyectado. En consecuencia, **la puesta en marcha de este grupo de medidas no implica dar por agotados las vías de desarrollo y perfeccionamiento de lo que dispone el artículo 8 de la LRJ**. En efecto, tal y como se ha puesto de manifiesto en las recientes *“Indicaciones relativas a la promoción de comportamientos responsables de juego en el entorno de juego online”*⁶⁷,

⁶⁶ Vid. apartado “Oportunidad de la norma”, de esta Memoria.

⁶⁷ Una versión preliminar de este documento ha sido publicada en la página web de la DGOJ, en el siguiente enlace: <http://www.ordenacionjuego.es/es/noticia-comportamiento-responsable>

La elaboración de este documento constituye uno de los compromisos de la DGOJ incluidos en el Programa de Trabajo de Juego Responsable 2019-2020 (Acción 2.3.1: Nota técnica sobre la aplicación de medidas para la protección del participante en operadores de juego, incluida dentro del Área Prioritaria Protección del Participante) y, como el resto de las medidas contenidas en dicho Programa, se sujetará a la valoración de los miembros del Consejo Asesor de Juego Responsable (CAJR). En esta ocasión y dada la naturaleza del documento, la DGOJ ha decidido ofrecer la posibilidad de realizar observaciones a una versión preliminar del mismo, de cara a poder circular al CAJR una ulterior versión.

El plazo para recibir observaciones finaliza el 22 de enero de 2020,

existen numerosas vías de desarrollo del artículo 8 de la LRJ, que permiten abordar las actividades de juego como una actividad compleja, y existen muchas vías prácticas que facilitan reducir el riesgo de surgimiento de conductas de juego problemático, compulsivo o patológico.

Las áreas en que se centra el real decreto corresponden a las de información, sensibilización y control.

4.3.b.1) Mecanismos de información

La **información sobre las implicaciones y complejidades de la actividad del juego** y de los múltiples elementos que la configuran, y en particular de las **medidas** que existen tanto normativamente como a disposición del jugador para **ejercer en todo momento un control volitivo sobre la actividad que desarrolla**, es un elemento fundamental de la política de prevención de comportamientos de riesgo y en última instancia patológicos. No es esta una acción que corresponda en exclusiva a los operadores de juego: también, por ejemplo, los reguladores cuentan con responsabilidades al respecto y desarrollan iniciativas en tal sentido, por ejemplo, en el caso de la DGOJ, la puesta en marcha de la página www.jugarbien.es, destinada íntegramente a tal fin.

En todo caso, del análisis que se ha realizado en relación con el comportamiento de los operadores, se ha concluido que existe un **cierto grado de divergencia en la amplitud y profundidad de la información** que éstos proporcionan sobre juego responsable y, más ampliamente, sobre juego seguro. En consecuencia, **en el real decreto se pretende otorgar un cierto contenido mínimo a la información que se proporciona por parte de los operadores a través de sus páginas webs y sus aplicaciones móviles de juego**, en aras de garantizar a los ciudadanos un mensaje relativamente uniforme, y desde luego unívoco y homogéneo en sus planteamientos centrales.

Por su parte, la **asistencia en materia de juego responsable**, en la manera de plataformas de atención e información a aquellos jugadores que, proactivamente, la demanden, resulta un **elemento importante para el fomento del juego responsable y, en su caso, para la canalización adecuada hacia el tratamiento de patologías**. Y no sólo de problemas de juego, sino desde un punto de vista previo, para contribuir a clarificar potenciales confusiones sobre la percepción de la propia actividad de juego (actividad de ocio y no destinada a los beneficios económicos, la importancia del azar dentro de la misma, las falacias cognitivas que pueden generarse...), evitando el surgimiento de problemas posteriores. **El operador, en este caso, tiene una posición significada** por su relación privilegiada con el jugador y por resultar punto de conexión directa entre aquél y el mundo del juego, sin perjuicio de las iniciativas que al respecto desarrollen los propios reguladores en el ejercicio de sus responsabilidades.

Se considera que todas **estas medidas no suponen un coste diferencial significativo para los operadores** que aún no tengan implementadas *motu proprio* estas obligaciones de información en la actualidad. Igualmente, más allá de la voluntad de organizar clara y sistemáticamente la información dentro del portal web del operador, lo que implica habilitar accesos directos y espacios específicos, y del posible uso de iconos normalizados –a proponer y aprobar por la DGOJ– la regulación no establece de manera prescriptiva la manera de disponer la información, dejando

cierto margen de libertad al operador con la exclusiva excepción de que el enlace a dicha información sea visible directamente al acceder a los portales de los operadores.

4.3.b.II) Mecanismos de sensibilización

La traslación al jugador y, más ampliamente, al ciudadano, de los potenciales riesgos de la actividad de juego para su esfera personal, familiar y patrimonial, mediante acciones proactivas de comunicación, constituye un complemento ineludible a las obligaciones de información. En consecuencia, el real decreto establece determinados **principios de colaboración de la industria en la sensibilización y prevención de la sociedad** frente a tales riesgos.

En concreto, se establecen mecanismos de colaboración entre operadores y la autoridad encargada de la regulación del juego, por ejemplo, en la puesta en conocimiento a los jugadores, por parte del operador, de la existencia de cuestionarios elaborados por la autoridad reguladora y destinados a aquéllos, en el contexto de estudios de comportamiento. Igualmente, con la **finalidad de incentivar la realización de estudios en la materia**, se establece la posibilidad de que los mismos sean comunicados a la autoridad encargada de la regulación del juego para optimizar la difusión de los mismos.

Se considera, en general, que **el coste de dichas medidas es proporcionado**:

- En el caso de la **realización de estudios**, la decisión de realizar o no una iniciativa de este tipo queda en manos del operador; el marco provisto trata de incentivar la realización de tal iniciativa, la cual en todo caso el operador también puede verse incentivado a realizar por otras consideraciones, como imagen de marca o responsabilidad social corporativa.
- Por lo que respecta a la **remisión de cuestionarios**, se ha optado por eliminar la posible carga derivada de posicionar al operador como el intermediario entre regulador y jugadores de cara al envío tanto del cuestionario como de las contestaciones, sin establecer un deber de remisión como tal.

4.3.b.III) Mecanismos de control

Por tales mecanismos de control han de entenderse todas aquellas medidas, de naturaleza diversa, destinadas a que:

- El operador proporcione al jugador la posibilidad de profundizar en su autoconsciencia en relación con la actividad de juego que desarrolla (**detección de comportamientos de riesgo en relación con la actividad de juego**) y establezca mecanismos que permitan minimizar el impacto que determinadas actividades publicitarias pueden tener en jugadores con comportamientos de juego de riesgo.
- El jugador pueda obrar en consecuencia a su propia consciencia de problemas de juego potenciales (**facultad de autoexclusión y facultad de suspensión voluntaria**).

En relación con el primero de estos aspectos, debe llamarse la atención sobre **el potencial que tiene el entorno de juego online, adecuadamente regulado y monitorizado, para identificar el surgimiento de patrones de juego que puedan resultar problemáticos**. Es una posibilidad que algunos operadores, en ejercicio de su responsabilidad social corporativa, ya están aprovechando y facilitando a sus clientes. **El operador cuenta a estos efectos con una posición privilegiada**, no solo

en atención a la información de que dispone y a su visión de conjunto, sino a todos los procesos de monitorización que ya tiene en marcha en atención a su control y gestión de los riesgos incurridos, en relación o no con jugadores patológicos, y de la necesidad de responder a otras obligaciones normativas (por ejemplo, en lo referente al blanqueo de capitales, con obligaciones específicas de trazabilidad, de *know your consumer* y de *due diligence*).

Se trata en consecuencia de optimizar esa posición del operador para **integrarle en la responsabilización del control del jugador**, siempre de manera proporcionada, estableciéndole la obligación de determinar un **criterio de comportamiento de riesgo en relación con la actividad de juego y una obligación de comunicación al jugador que incurra en él**, sin perjuicio de otras acciones que pueda unilateralmente adoptar el operador. Igualmente, es una obligación de la que se pueden obtener sinergias, por ejemplo, en lo relativo a la realización de estudios sobre juego responsable. A tal fin:

- **Los operadores de juego deberán establecer mecanismos y protocolos que permitan detectar los comportamientos de riesgo** en relación con la actividad de juego de los usuarios registrados. Los mecanismos adoptados deberán fijarse de manera objetiva y atendiendo a criterios cuantitativos que tengan en cuenta elementos como por ejemplo el tamaño, la frecuencia o la variabilidad de las participaciones y/o depósitos, sin perjuicio de otros elementos cuantitativos o cualitativos que puedan asimismo resultar relevantes, como por ejemplo las características, diseño y mecánica de los distintos juegos.
- **Si del resultado de los mismos se entiende que el usuario puede estar desarrollando un comportamiento de riesgo**, y sin perjuicio de otras posibles medidas adoptadas en el marco de su responsabilidad social corporativa (por ejemplo, la necesaria suspensión de la actividad publicitaria que se dirige a estos participantes, de acuerdo a lo que dispone el artículo 23 del real decreto), **el operador se lo comunicará** por correo electrónico o medio equivalente, **acompañándolo de una explicación de su comportamiento** con arreglo a los datos disponibles **y con las recomendaciones** de, como mínimo, acceder a la zona de “Juego Informado”, cumplimentar el test de autoevaluación y consultar las herramientas de control de actividad de juego y gasto existentes. Además, **el operador deberá suspender la remisión de comunicaciones comerciales a través de correo electrónico o medio equivalente dirigidas a aquellos jugadores que hayan sido catalogados como jugadores con un comportamiento de juego de riesgo (como dispone el artículo 24)**
- 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 usuarios con comportamiento de riesgo detectados** durante el año anterior con arreglo a los mecanismos establecidos, así como de las **acciones realizadas y el seguimiento y efecto de las mismas**.

En relación a este modelo, **se ha descartado la posibilidad de proporcionar un criterio concreto de detección de estos comportamientos**. Ello en la medida en que el diferente punto de partida en función del tipo de juego del operador, de la potencial riqueza de las variables a utilizar y de las posibilidades de refinamiento del criterio a construir a partir de las mismas aconsejan otorgar, al menos en principio, cierta flexibilidad al operador.

Tal flexibilidad se acompaña de la **obligación de reacción inmediata por parte del operador ante la detección de uno de estos patrones de comportamiento**, basada en un protocolo de actuación que aquél deberá determinar y que incluirá una comunicación por correo electrónico o medio equivalente. La misma incluirá información relativa a las participaciones y gasto del jugador 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 Informado”, cumplimentar el test de autoevaluación y consultar las herramientas de control de actividad de juego y gasto existentes. Todo ello se encuentra en línea con la literatura científica sobre esta materia, que ha demostrado la **efectividad de las herramientas de *feedback* personalizado basado en el historial de juego concreto del jugador**, frente a la remisión de mensajes o alertas genéricas, de cara a llamar a la reflexión y autoconciencia del usuario que incurre en alguno de estos comportamientos⁶⁸.

El alcance final de la medida se robustece al establecerse una **obligación de dación anual de cuentas** del operador al regulador consistente en la actualización de la descripción básica de los patrones de detección y protocolos establecidos y, en concreto, el número de usuarios identificados y las acciones desarrolladas en consecuencia. El propósito de esta obligación de resultado es poder valorar la eficacia de los mecanismos establecidos por el operador. En todo caso, como este real decreto entrará en vigor el 1 de julio de 2020, en aras de una mayor ponderación y proporcionalidad del impacto de esta medida para el año 2020, se ha decidido establecer, mediante una disposición adicional nueva, un régimen jurídico específico para ese año en virtud del cual los operadores tendrán seis meses para prefigurar los concretos mecanismos y protocolos de detección y de actuación frente a este tipo de comportamientos de riesgo.

En todo caso, y para el caso de que en el futuro resulte posible y aconsejable, se establece en el artículo correspondiente que la autoridad encargada de la regulación del juego podrá desarrollar, mediante Resolución, los concretos mecanismos a que sujetar la detección de comportamientos de riesgo, así como los protocolos que los operadores deban adoptar una vez detectados aquéllos.

Por lo que respecta a la **suspensión voluntaria o autoexclusión**, la misma se plantea como una **opción previa o complementaria al ejercicio del derecho de autoprohibición**; este último de carácter más terminante. La idea es **favorecer un ámbito intermedio, de autoconciencia y reflexión**, el llamado “*cooling-off*”, que redunde en un ejercicio más responsable del juego o en la decisión de autoexcluirse. Es por lo demás una previsión en línea con la Recomendación de la Comisión Europea y con lo previsto en otras jurisdicciones y no supone mayor coste ni obligación subsidiaria para el operador, más allá de la implementación técnica de la posibilidad.

⁶⁸ A tal respecto, destacan:

- Auer, M. y Griffiths, M. (2015), “The use of personalized behavioral feedback por online gamblers: an empirical study”, *Frontiers in Psychology*. En dicho estudio, tras analizar la efectividad de una herramienta online de juego responsable que proporciona *feedback* personalizado sobre el comportamiento concreto del jugador (n=1.015 jugadores) y compararla con respuestas estándar, no personalizadas (n=15.216 sujetos), se concluye que los primeros emplearon menos tiempo y dinero que los segundos después de recibir los mensajes.
- AAuer, M. y Griffiths, M (2016), “Personalized behavioral feedback for online gamblers a real world study”, *Frontiers in Psychology*. En este estudio, se examina el uso de tres tipos distintos de información reactiva a los comportamientos de los jugadores: respuestas personalizadas sobre el comportamiento concreto del jugador, respuestas normativas sobre el comportamiento del total de jugadores en media (por ejemplo sobre gasto de dinero o tiempo empleado) y recomendaciones expresas de acción futura. A partir de los experimentos desarrollados se observa que la estrategia más eficaz en orden a cambiar el comportamiento de los jugadores es la combinación de información personalizada y recomendaciones de actuación. Las estrategias menos eficaces fueron las que no incluyeron ningún tipo de información personalizada.

4.3..b.iv. Medidas de promoción general de la responsabilidad social corporativa

El real decreto pretende incardinar las medidas específicas ya comentadas dentro de la **sensibilidad global del operador hacia la responsabilidad social corporativa** y fomentar la interrelación de su actividad de juego con una dimensión social más amplia que excede a aquélla.

En este sentido, destacan en primer lugar las **medidas de política integral de responsabilidad social corporativa** que sirven de encuadramiento al Título II, contenidas en el artículo 21, destinadas a garantizar que el operador aborde el juego como un fenómeno complejo y desempeñe un papel proactivo en la prevención y en su caso reparación de los posibles efectos negativos que dicha actividad de juego pueda provocar.

Más allá de lo anterior, el real decreto incorpora una previsión que, específicamente, pretende contribuir a que los operadores trasciendan el marco estricto de la actividad de juego y reforzar su compromiso con el bienestar social, a través de su posible intervención en la sociedad civil mediante las estructuras que nuestro ordenamiento propicia al efecto. Se trata en concreto de la **disposición adicional cuarta, que dispensa de la aplicación de las previsiones sobre publicidad del real decreto (Título I) a la publicidad y promoción de las actividades de asociaciones de utilidad pública o de fundaciones que persigan finalidades benéficas o de interés general constituidas por o vinculadas a operadores de juego, siempre que tales comunicaciones versen sobre dichas actividades y, además, en ellas no aparezcan referencias a actividades o productos de juego.**

Se trataría con esta medida de facilitar la libertad de comunicación publicitaria de estas iniciativas vinculadas de manera mediata a la imagen o marca del operador, siempre que se utilice el instrumento de la asociación de utilidad pública o de la fundación para canalizar tal finalidad, aunque esta última esté relacionada, creada o controlada por el propio operador.

La medida tiene un alcance modesto, en la medida en que aborda una situación plenamente dispositiva para el operador de juego, a la cual no está obligado, como es canalizar recursos a través de las formas jurídicas apropiadas a finalidades de interés público típicas de las entidades sin fines lucrativos como pueden ser, entre otros, fines cívicos, educativos, culturales, científicos, deportivos, sanitarios, laborales, de defensa del medio ambiente y un largo etcétera.

Igualmente, **su efecto diferencial en relación con la aplicación plena del real decreto en estas situaciones es muy contenido**, en la medida en que las disposiciones que regulan la publicidad priorizan las restricciones sobre el contenido de la comunicación de la actividad de juego, tanto en los principios como en las disposiciones específicas. El efecto real estará relacionado con la no aplicabilidad de ciertas medidas relativas al emplazamiento y la difusión de la publicidad del juego y por tanto será limitado. En todo caso, supone un mensaje decidido hacia el fomento de este tipo de actuaciones, aumentando la implicación de los operadores de juego en la sociedad en la que inciden.

5.5.c) Modificación del esquema de los límites temporales de depósito

La disposición final primera del proyecto de real decreto modifica el artículo 36 del Real Decreto 1614/2011, de 14 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, en lo relativo a licencias, autorizaciones y registros del juego. Esta norma establece un límite de depósito diario, semanal y temporal para los depósitos realizados por el jugador, límites susceptibles de sobrepasarse si se cumplen determinados requisitos establecidos en

el apartado 3 del mencionado artículo 36⁶⁹. En la actualidad, por aplicación del Anexo II del mismo Real Decreto, los límites son de 600, 1.500 y 3.000 euros, respectivamente.

El tiempo transcurrido desde que este precepto se viene aplicando ha permitido identificar determinadas complejidades y debilidades en su aplicación que resulta conveniente solucionar. En particular, se modifica el procedimiento de incremento de los importes límite de depósito establecidos por el operador establecido en el apartado 3 de dicho artículo 36. Así, cada usuario, podrá solicitar a los operadores de juego tal incremento, siempre que:

- El usuario supere las pruebas de prevención de conductas adictivas del juego y de juego responsable que al efecto haya establecido la autoridad encargada de la regulación del juego. Esta previsión, que inicialmente se preveía únicamente para la primera solicitud de aumento, se establece ahora para cada solicitud que se realice en tal sentido.
- El usuario no haya incurrido en un comportamiento de riesgo a lo largo de los últimos tres meses, conforme al análisis histórico que los operadores de juego deben realizar de la trayectoria del participante, con base en los criterios que al efecto establezca la autoridad encargada de la regulación del juego. En ausencia de dichos criterios, los operadores de juego aplicarán sus propios mecanismos y protocolos de detección de comportamientos de riesgo de sus participantes, de conformidad con la normativa aplicable en materia de juego responsable (en particular con el artículo 28 del proyecto).
- Los nuevos límites entrarán en vigor en un plazo máximo de tres días y no podrá solicitarse un aumento en los mismos si no han transcurrido tres meses desde el último aumento de dichos límites

5.6 Normas que quedan derogadas.

El real decreto no deroga disposiciones vigentes.

6.- Tramitación

6.1 Tramitación realizada en 2015

⁶⁹ Apartado 3:

3." Cada participante, de forma expresa e individualizada, podrá solicitar a los operadores de juego el incremento de los importes de depósito o la desaparición de cualquier límite que tenga establecido para su cuenta de depósito, por encima de los importes recogidos en el párrafo primero de este artículo. Estas peticiones podrán ser atendidas por los operadores cuando se cumplan los siguientes requisitos:

a) Cuando se trate de la pruebas de prevención de conductas adictivas del juego y de juego responsable, que al efecto haya establecido la Comisión Nacional del Juego. Superadas las pruebas, los nuevos límites entrarán en vigor una vez transcurridos siete días. primera petición de aumento de límites o la desaparición de cualquier limitación que realice un participante, éste deberá superar las

b) Cuando se trate de la segunda petición o ulteriores peticiones de aumento de límites que realice un mismo participante, el operador deberá realizar un análisis histórico de la trayectoria del participante en base a los aspectos que al efecto establezca la Comisión Nacional del Juego, y que estarán relacionados con su perfil, su forma de participar en los juegos y su comportamiento alejado de conductas adictivas del juego. Los nuevos límites entrarán en vigor transcurridos tres días desde que se resuelva con resultado positivo el estudio referido en esta letra.

c) No podrá solicitarse un aumento en los límites establecidos por el participante, si no han transcurrido tres meses desde la última modificación de los límites por él fijados".

La primera fase de la tramitación de este proyecto de real decreto comenzó en marzo de 2015. Los principales trámites y contribuciones recabadas se consignan a continuación.

Período de información pública

La tramitación formal del proyecto se inició con la apertura de un período de información pública, publicándose las versiones preliminares del mismo y de su Memoria del Análisis de Impacto Normativo en la página web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en fecha de 23 de marzo de 2015. Se concedió un plazo de 20 días hábiles para la presentación por parte de los interesados de las observaciones que se consideraran oportunas. Como consecuencia de este trámite se recibieron alegaciones de las entidades y organismos que a continuación se relacionan:

- Electraworks España Plc (BWIN).
- Bingosoft, SA.
- Juego Online, EAD.
- Gamesys Spain, PLC.
- Federación Española de Jugadores de Azar Rehabilitados (FEJAR).
- Asociación de Usuarios de la Comunicación (AUC).
- Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado, SA (SELAE).
- Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE).
- Premier Megaplex, SAU.
- Asociación Española de Radiodifusión Comercial (AERC).
- Eurojuego Star, SA.
- WHG Spain, PLC.
- Paf Consulting, ABP.
- Asociación Española de Juego Digital (JDigital).
- Betfair International, PLC.
- Reel Spain, PLC.
- Beatya Online Entertainment, PLC.
- Hillside España Leisure, SA.
- Hillside Spain New Media, PLC.
- Digital Distribution Management Ibérica, SA.
- Eurobet International, SPA.
- Merkur Interactive Malta, PLC.
- Gtech Spain, SA.
- Tómbola International, PLC.
- Betway Spain, PLC.
- FACUA, Consumidores en acción.
- Unidad de Investigación de Juego y Adicciones Tecnológicas de la Universidad de Valencia.
- Federación Andaluza de Consumidores y Amas de Casa (AL-ANDALUS).
- Asociación para la Autorregulación de la Comunicación Comercial (AUTOCONTROL).

Trámites, consultas e informes recabados.

El proyecto fue puesto en conocimiento del **Consejo Asesor de Juego Responsable**, en su sesión del 28 de abril de 2015.

Igualmente, el proyecto fue presentado en el marco institucional del **Consejo de Políticas del Juego** (CPJ), tal como dispone el artículo 35 de la LRJ, en concreto en la sesión de los Grupos de Trabajo Regulatorio, de Registros y Técnico de 7 de mayo de 2015.

El proyecto fue puesto en **conocimiento de la Comisión Europea, en cumplimiento de lo establecido en la Directiva 98/34/CE** y, a nivel de Derecho interno, en el Real Decreto 1337/1999, de 31 de julio, por el que se regula la remisión de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas y reglamentos relativos a los servicios de la sociedad de la información. El Proyecto se registró en la base de datos del TRIS (*Technical Regulation Information System*) de la Comisión Europea en fecha 13 de abril.

Además, se recabaron informes sobre el proyecto normativo de los siguientes departamentos ministeriales, consejos, órganos, entidades y organismos:

- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad,
- Ministerio de Defensa.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- Ministerio de Industria, Energía y Turismo.
- Consejo de Consumidores y Usuarios.
- Consejo Audiovisual de Catalunya.
- Consejo Audiovisual de Andalucía
- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
- Secretaría de Estado de Hacienda.
- Secretaría de Estado de Administraciones Públicas
- Subsecretaría de Hacienda y Administraciones Públicas
- Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
- Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.
- Dirección General del Catastro.

6.2 Reapertura de la tramitación en 2017

Dado el tiempo transcurrido desde el inicio de la tramitación de este proyecto, con la finalidad de garantizar el acierto y la idoneidad del texto proyectado, al amparo de lo dispuesto en la disposición transitoria tercera de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, y en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 26 de noviembre (según la redacción en vigor hasta el 2 de octubre de 2016) se entiende necesario proceder a una reapertura del trámite de información pública, solicitando los informes de los órganos y entidades que ya informaron, en 2015, la versión inicial de este proyecto y recabando también otros informes que complementan la tramitación seguida hasta ahora.

Periodo de información pública:

Como consecuencia de este trámite, se han recibido las observaciones de las entidades que a continuación se relacionan:

Como consecuencia de este trámite se recibieron alegaciones de las entidades y organismos que a continuación se relacionan:

- Unidad de Investigación de Juego y Adicciones Tecnológicas de la Universidad de Valencia.
- International Gaming Research Unit, Departamento de Psicología, Universidad de Nottingham Trent.
- Bingosoft, PLC.
- Asociación para la Autorregulación de la Comunicación Comercial (AUTOCONTROL).
- Federación Española de Jugadores de Azar Rehabilitados (FEJAR).
- ACENCAS.
- Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE).
- Prima Networks Spain, PLC.
- 888 Spain, PLC.
- Betfair International, PLC.
- Asociación Española de Medios de Pago a Través de Comunicaciones Electrónicas.
- CODERE Online SAU.
- Draftkings INC.
- Eurojuego Star, SA.
- Interwetten España, PLC.
- WHG Spain, PLC.
- CIRS Digital SAU.
- Tómbola International, PLC.
- Asociación española de Juego Digital (JDigital).
- Concursos Multiplataformas, SAU (MEDIASET).
- Gamesys Spain, PLC.
- Juegos España, PLC.
- Consejo Empresarial del Juego (CEJUEGO).
- Paf Consulting, ABP.
- Reel Spain, PLC.
- Hillside España Leisure, SA.
- Hillside Spain New Media, PLC.
- Asociación Española De Empresarios de Salones de Juego (ANESAR).
- MAG.
- Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado, SA (SELAE).
- Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU).

Trámites, consultas e informes recabados.

El proyecto fue presentado en el marco institucional del **Consejo de Políticas del Juego (CPJ)**, tal como dispone el artículo 35 de la LRJ, **en concreto en la sesión plenaria de 30 de enero de 2018**

El proyecto ha sido puesto en conocimiento de la Comisión Europea otra vez, en cumplimiento de lo establecido en la Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de septiembre de 2015 por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información, así como a lo dispuesto en el Real Decreto 1337/1999, de 31 de julio por el que se regula la remisión de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas y reglamentos relativos a los servicios de la sociedad de la información. El Proyecto se registró en la base de datos del TRIS (*Technical Regulation Information System*) de la Comisión Europea en fecha 13 de abril.

Además, también se ha recibido informe de los siguientes centros directivos, entidades, órganos u organismos de las Comunidades Autónomas:

- Dirección General de Justicia e Interior del Gobierno de Aragón.
- Consejería de Sanidad del Gobierno de Cantabria.
- Dirección de Ordenación del Territorio y Administración Local de Castilla y León.
- Dirección General de Salud Pública, de la Consejería de Sanidad y Políticas Sociales, de la Junta de Extremadura.
- Dirección de Régimen Jurídico, Servicios y Procesos Electorales del Gobierno Vasco.
- Gobierno de la Rioja.
- Comunidad Valenciana. Dirección General de Tributos y Juego. Subdirección General de Juego
- Consejo Audiovisual de Andalucía.
- Consejo Audiovisual de Cataluña.

También se han recibido informes de los siguientes órganos, entidades y departamentos ministeriales:

- Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital.
- Ministerio de Educación Cultura y Deporte.
- Ministerio de Defensa.
- Ministerio de Fomento.
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.
- Ministerio de Presidencia y para las Administraciones Territoriales (Dirección General de Relaciones con las Comunidades Autónomas y los Entes Locales)
- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC).
- Agencia Española de Protección de Datos.

Para concluir, se han recabado las conformidades de los centros directivos del Ministerio de Hacienda y, finalmente el informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda.

Dictamen del Consejo de Estado de 10 de octubre de 2018

El dictamen del Consejo de Estado, de fecha 10 de octubre de 2018, ha formulado una serie de observaciones, que han sido aceptadas en su totalidad en la versión sometida a información pública, nuevamente, en 2020.

6.3 Reapertura de la tramitación en 2020

La reapertura de la tramitación del proyecto en el año 2017 hizo que éste llegara a ser dictaminado por el Consejo de Estado en su dictamen de 10 de octubre de 2018. El tiempo transcurrido desde entonces ha supuesto un notable refuerzo del sentido tuitivo original que animaba el proyecto, hasta el punto de implicar la inclusión de medidas no contempladas en versiones anteriores del proyecto. Esta circunstancia hace necesario reabrir la tramitación al amparo de lo dispuesto en la Disposición transitoria tercera de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de tal manera que, al igual que en 2017, se pueda garantizar el acierto y la idoneidad del texto proyectado.

La reapertura de este procedimiento supondrá la verificación de los siguientes trámites:

Información TRIS (Comisión Europea):

Este proyecto ya había sido informado por la Comisión Europea, en cumplimiento de lo establecido en la Directiva 98/34/CE y, a nivel de Derecho interno, en el Real Decreto 1337/1999, de 31 de julio. Conviene en todo caso, con arreglo al artículo 5. 1, párrafo tercero, de la Directiva EU(2015/1535, volver a notificar de nuevo el proyecto nuevamente a la Comisión.

Información pública:

El proyecto será sometido a un nuevo trámite de información pública que posibilite que todos los actores protagonistas de este sector de actividad económica puedan tener conocimiento y formular todas aquellas observaciones y comentarios que estimen oportunos a las nuevas medidas introducidas.

Informe de Comunidades Autónomas:

Como se ha puesto de manifiesto más arriba, la anterior tramitación había tenido en cuenta la participación de las Comunidades Autónomas por medio de su presentación en el marco institucional del Consejo de Políticas del Juego (CPJ), tal como dispone el artículo 35 LRJ, en concreto en la sesión plenaria de 30/01/2018.

Se articulará una audiencia a las CCAA en todo caso, que posibilite la toma en consideración de las alegaciones o aportaciones que puedan realizar.

Informes Ministeriales:

Los relevantes cambios en la planta ministerial tras el Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales unido al contenido de las modificaciones introducidas hacen necesario contar con el criterio de varios departamentos. En concreto:

A) Se solicitaría informe de los siguientes departamentos y, específicamente, de determinados órganos u organismos adscritos a aquellos:

Ministerio de Hacienda.

Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (Oficina Española de Patentes y Marcas).

Ministerio de Política Territorial y Función Pública (Dirección General de Régimen Jurídico Autonómico y Local)

Ministerio de Sanidad.

Ministerio de Educación y Formación Profesional.

Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática.

Ministerio de Cultura y Deporte.

Ministerio de Igualdad.

B) Se solicitarían otros informes:

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

b) Consejo Audiovisual de Andalucía

c) Consejo Audiovisual de Cataluña

d) Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

e) Consejo de Consumidores y Usuarios.

C) Se solicitaría informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Consumo.

D) Se solicitaría un nuevo dictamen del Consejo de Estado:

Tal y como ya se ha señalado la tramitación reabierta en 2017 supuso que el proyecto de entonces fuera dictaminado por el Consejo de Estado con fecha 10 de octubre de 2018.

Las modificaciones ahora introducidas, al suponer un refuerzo de la intensidad tuitiva de las previsiones del proyecto original, implican la introducción de aspectos materiales inicialmente no contemplados en el proyecto remitido al Consejo de Estado en 2018, tales como las prohibiciones de actividades publicitarias en relación con determinadas marcas o denominaciones comerciales ajenas a la esfera del operador o de su grupo empresarial; las prohibición de la participación de personas o personajes de relevancia o notoriedad pública en las comunicaciones comerciales; las medidas específicas relativas a comunicaciones comerciales a través de medios presenciales; la extensión de las restricciones horarias a las comunicaciones comerciales de los operadores a través los servicios de intercambio de vídeos a través de plataformas o la prohibición de remisión de comunicaciones comerciales a través de correo electrónico o medio equivalente a aquellos jugadores que hayan incurrido en un comportamiento de juego de riesgo.

La naturaleza de estas modificaciones, vinculada a la necesidad de garantizar que el dictamen del Consejo de Estado cumpla su finalidad de ser garante de la corrección formal y material de la norma, y de la sujeción de la Administración en su actuación a la ley, hacen preceptiva la solicitud de un nuevo dictamen de este órgano constitucional.

6.4 Inclusión en el plan normativo de 2020. Evaluación ex post.

La norma proyectada, como ya se ha señalado, inició su tramitación el 23 de marzo de 2015, antes de que entrara en vigor la reforma de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, por la disposición final 3.12 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Resulta, por ello, de aplicación lo previsto en la disposición transitoria tercera de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, conforme a la cual "los procedimientos de elaboración de normas que se hallaren en tramitación en la Administración General del Estado a la entrada en vigor de esta Ley se sustanciarán de acuerdo con lo establecido en la normativa vigente en el momento en que se iniciaron.

Esta previsión de transitoriedad, plenamente aplicable a este proyecto, no parece afectar a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre (según la redacción dada por la Ley 40/2015) en la que se regula el Plan Anual Normativo, ni tampoco a lo dispuesto en el Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa.

Consiguientemente, puede decirse que existe previsión de incluir este proyecto en el futuro plan anual normativo para 2020, por lo que no resulta posible contrastar la inclusión de este proyecto en dicho plan.

En cuanto a la evaluación ex post del impacto del proyecto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.5 del Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, y a la vista de que este proyecto tiene un impacto positivo apreciable sobre la infancia y tendrá igualmente un impacto en sectores relevantes de la economía (juego y medios de comunicación) esta evaluación se realizará en 2022, puesto que resulta necesario tener una perspectiva temporal lo suficientemente amplia para contrastar de forma razonable los efectos de esta norma.

En dicha evaluación se tendrá en cuenta, exclusivamente y sobre datos empíricamente cuantificables, el impacto de las principales novedades del proyecto relacionadas con la protección de la infancia y sobre los sectores referenciados.

7.- Impacto económico y sobre la competencia

7.1 Impacto sobre la estructura de la oferta y la competencia en el juego de ámbito estatal

El real decreto **no presenta impactos negativos apreciables** sobre la estructura de la oferta en el mercado ni sobre la competencia entre operadores, toda vez que las reglas y principios contenidos en él serán aplicables a todos los operadores, tanto en lo relativo a publicidad como a las políticas activas de información y protección a los usuarios. Incluso supondrá un reforzamiento de la competencia desde este punto de vista, en la medida en que las condiciones de desarrollo de la publicidad de todos los operadores sujetos al ámbito de aplicación de la Ley tenderán a aproximarse, en relación con la situación actual.

Desde el punto de vista de la publicidad del juego, **las diferencias** que pueden existir entre distintos juegos, que esencialmente tienen que ver con las reglas de difusión audiovisual de la publicidad **resultan**, como se ha explicado anteriormente, **proporcionales** en atención al objetivo perseguido, y en todo caso **no parece que las mismas, que atienden fundamentalmente a la naturaleza diversa**

de las distintas modalidades de juego, vayan a incidir negativamente en las condiciones de mercado actualmente existentes.

No resulta previsible, de cualquier manera, que las distintas condiciones existentes para cada tipo de juego vayan a suponer una afectación a las condiciones de competencia de los mismos, en la medida en que las modalidades de juego entre las que se dan diferencias a este respecto resultan suficientemente distintas entre sí como para que la distinta regulación condicione de manera determinante la decisión de consumo de los demandantes de juegos.

7.2 Impacto sobre el juego de ámbito autonómico

El real decreto **carece de impacto sobre la actividad de juego** incluida en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas en función del lugar de desarrollo de la actividad. En la medida en que, sustancialmente, el proyecto no supone en términos netos una relajación del régimen de cumplimiento de las obligaciones aplicables al juego de ámbito estatal, no puede decirse que la norma coloque en una posición comparativamente más ventajosa a los operadores sujetos a ella que a los no sujetos en relación con la situación anterior a la misma.

7.3 Impacto sobre los costes de los operadores y demás agentes involucrados

El real decreto supone la **introducción de determinados costes para los operadores de juego** sujetos al ámbito de aplicación del mismo. En general, se considera que tales costes, cuando existen, **no resultan significativos y, en todo caso, son proporcionados** con el objetivo de interés público conseguido en cada caso.

Así, del lado de las **comunicaciones comerciales**, los operadores verán reducidos sus costes de inversión publicitaria, al restringirse de forma relevante las posibilidades de realización de comunicación comerciales en territorio nacional.

Igualmente, desde el punto de vista de los **mecanismos institucionales de supervisión**, seguimiento y control, el sistema ideado y la interacción entre las facultades de supervisión administrativa y los mecanismos de corregulación contemplados no predeterminan costes adicionales para los operadores, como pudieran ser los derivados de un aumento de las consultas previas, ya que, si bien es este un efecto deseable e incluso incentivado por las medidas instrumentadas, lo cierto es que la solicitud de una consulta previa queda siempre sujeta a la expresa voluntad del operador o del resto de agentes adheridos al Código de Conducta sin que, en ningún caso, pueda decirse que la norma obliga a ello.

Por otra parte, en relación con las **políticas activas de información y protección a los usuarios**, tal como se ha visto, el cumplimiento de algunas de las medidas incluidas supondrá un coste para el operador de juego, adicional a los que ya soporta en la actualidad. En algunas ocasiones ello se deberá a la necesaria adaptación de los sistemas técnicos e interfaces con el jugador (mecanismos de detección de comportamientos de riesgo), y en otras a la necesidad de asumir un papel activo en las iniciativas relativas a juego problemático, bien por iniciativa de la DGOJ (puesta en conocimiento de la existencia de cuestionarios elaborados por el regulador), bien por el desarrollo autónomo de las medidas dispuestas para los operadores en relación con la información, sensibilización o control. En cualquier caso, se considera que las mismas no suponen una alteración sustancial de las

condiciones de cumplimiento de la normativa a que ya vienen sujetos los operadores o a las que ellos mismos se han sometido en sus planes operativos, en cuanto al coste soportado.

Finalmente, desde el punto de vista de la **supervisión y control** cabe valorar los **impactos para operadores, el regulador y los demás agentes involucrados en el sistema de correulación**, que se derivan del refuerzo de la exigibilidad de las reglas aplicables a la publicidad del juego desde el punto de vista del régimen sancionador y del refuerzo del papel del código de conducta y de sus mecanismos de cumplimiento y supervisión.

- Así, en cuanto a los **operadores**, el mayor coste podría venir del lado del incremento de informes de consulta previa. Sin embargo, el sistema garantiza la decisión última del operador a tal respecto, permitiendo que decida si libremente considera de utilidad solicitar el informe o no, en cuyo caso estará igualmente obligado a respetar las disposiciones establecidas en el real decreto.
- Del lado de la **autoridad encargada de la regulación del juego**, y por extensión del resto de autoridades con facultades de supervisión en la materia, como la audiovisual en el caso de los operadores de servicios de comunicación audiovisual que participen en la cadena publicitaria, no cabe descartar que el propio propósito del real decreto conduzca a un incremento de la actividad sancionadora. El impacto de ello sobre los recursos públicos disponibles se ha pretendido contener con el diseño de la interacción entre el ámbito de la intervención administrativa y el de la correulación, en lo relativo al valor de la consulta previa y al de las resoluciones extrajudiciales.
- Igualmente, para el **organismo que vele por el cumplimiento del código de conducta** en el contexto de la correulación, el robustecimiento de los instrumentos propios de aquella que opera el real decreto supondrá, previsiblemente, un mayor protagonismo y una mayor demanda de servicios por parte de los operadores.

7.4 Impacto sobre los mercados relacionados con el juego de ámbito estatal, en particular los publicitarios.

Como es lógico dada su naturaleza restrictiva de la publicidad de las actividades de juego, cabe apreciar un impacto significativo sobre las condiciones de desarrollo del mercado de espacios publicitarios para la publicidad de juegos de ámbito estatal, por cuanto que las medidas contenidas en el Título I del real decreto relativo a publicidad no solo hacen referencia al contenido de las comunicaciones comerciales, sino también a la facultad de los operadores de realizar o no aquellas, restringiendo de forma notoria las franjas horarias en las que se pueden realizar comunicaciones comerciales, prohibiendo determinadas prácticas comerciales que a día de hoy aún están permitidas (por ejemplo: remisión de comunicaciones comerciales a personas con comportamientos de juego de riesgo).

En todo caso, el impacto sobre los mercados publicitarios sería pronunciado, por las razones siguientes:

- En primer lugar, porque se produce una restricción generalizada de las franjas horarias en las que está permitido ofertar actividades publicitarias (se pasaría de 22:00 a 6:00 a una franja horaria comprendida entre las 1:00 y las 5:00).

- En segundo lugar, porque esa aproximación más restrictiva afectaría a todos los servicios audiovisuales previstos en la LGCA, además de a los servicios de intercambio de vídeos a través de plataformas.
- En tercer lugar, porque la publicidad de las apuestas durante los acontecimientos en directo se vería igualmente restringida, pasando de un modelo sin restricciones horarias a unas franjas horarias en donde solo se permitiría de 20:00 a 5:00. Además, porque la emisión o difusión del patrocinio mediante comunicaciones comerciales a través de medios presenciales deberá igualmente ajustarse a las limitaciones horarias establecidas en este real decreto para modalidades de servicios de comunicación audiovisual, con excepción del patrocinio deportivo de camisetas o equipaciones deportivas.
- En cuarto lugar, porque desde un punto de vista de la publicidad en espacios presenciales se condicionaría la posibilidad de ofertar esa clase de publicidad a que la Comunidad Autónoma donde se ubiquen lo permita de conformidad con su normativa de aplicación, con la posibilidad de que la Comunidad Autónoma pueda llegar a plantearse prohibir esa publicidad de juego.
- En quinto lugar, porque se prohibiría la remisión de comunicaciones comerciales a través de correo electrónico o medio equivalente dirigidas a aquellas personas que estén autoprohibidos o autoexcluidos o, en su caso, hayan incurrido en un comportamiento de juego de riesgo.
- En sexto lugar, porque se prohibirá con carácter absoluto la aparición de personas o personajes famosos o de notoriedad pública.
- En séptimo lugar, porque las actividades de promoción publicitaria se verían limitadas por las reglas contenidas en el artículo 13 del proyecto.
- En octavo lugar, porque no se permitiría ofertar actividades publicitarias a aquellos operadores que no estuviesen ofertando de manera efectiva actividades de juego.

El grado en que esta menor demanda de espacios publicitarios por parte de los operadores de juego impacte sobre las condiciones de los distintos mercados de soporte publicitario aguas abajo, en los términos en que han sido definidos por las autoridades correspondientes, resulta complejo de anticipar, en la medida en que cada uno de ellos registra su propia dinámica competitiva⁷⁰.

En todo caso, con la finalidad de aproximarnos el posible impacto económico de las restricciones publicitarias en medios de comunicación, interesa subrayar especialmente que **el porcentaje de la inversión publicitaria total que corresponde a la publicidad de juego no ha variado excesivamente en estos últimos años**⁷¹.

⁷⁰ Para una descripción reciente de dichos mercados, vid. la Resolución de la CNMC Expte. S/DC/0617/17 ATRESMEDIA/MEDIASET, de 12 de noviembre de 2019.
https://www.cnmc.es/sites/default/files/2746591_7.pdf

⁷¹ Así, según datos de INFOADEX, el porcentaje con respecto al total de la inversión publicitaria del sector del juego y las apuestas ha sido del 3% para 2014, 3,2% para 2015, para 2016 3,7%, para 2017 3,3%, para 2018 3 % y para 2019 aproximadamente un 3,2%.

Como conclusión de todo lo expuesto hasta ahora, y recordando los distintos niveles de intensidad en la regulación de la publicidad de juego de ámbito estatal prevista en este real decreto, puede decirse que los datos cuantitativos sobre inversión publicitaria se verían relativamente afectados por las medidas contenidas en este proyecto, si bien cabría indicar que la pérdida de inversión publicitaria no afectaría a la totalidad de dichas inversiones, por diversas razones:

- a) En primer lugar, porque no todos los juegos están afectados de la misma manera por la restricción publicitaria fijada a nivel de franjas horarias, a consecuencia de su diferente categorización a nivel de riesgo estructural (como ha podido explicitarse en el apartado 4.3.d) de esta memoria),
- b) En segundo lugar, porque no todos los medios soporte de publicidad del juego aguas abajo, los cuales por otra parte registran sus propias dinámicas competitivas, mantienen la misma afectación a las restricciones publicitarias indicadas.

En efecto, el impacto en la publicidad ofertada a través de diarios es esencialmente cualitativo, por cuanto que afectará al contenido de las comunicaciones comerciales, pero no a la disponibilidad de dicha publicidad. Asimismo, las modalidades publicitarias que pueden explotarse a través de Internet no son afectadas de la misma forma, pues si bien es cierto que la publicidad que se despliega través de plataformas de intercambio de vídeo tendrá el mismo tratamiento que los medios audiovisuales, a consecuencia de que ambas formas de comunicación se realizan utilizando un medio muy similar, también lo es que hay determinadas formas publicitarias en servicios de la sociedad de la información respecto a las que este proyecto determina un marco regulatorio que no fija restricciones horarias, a consecuencia de la exigencia de cualificar el contenido de los mensajes publicitarios en materia de juego para que puedan usarse los mecanismos de control parental, entre otras medidas). Por otro lado, los soportes publicitarios presenciales tendrán diferente afectación, según la concepción regulatoria en materia de publicidad que determinen las distintas Comunidades Autónomas.

8.- Impacto sobre el orden constitucional de competencias

La reapertura de la tramitación en el año 2017 implicó la emisión de informe de la entonces Dirección General de Relaciones con las Comunidades Autónomas y los Entes Locales. Este informe, emitido el 26/12/2017, realizó un exhaustivo análisis del título competencial prevalente al amparo del cual se desarrolla este proyecto.

Al respecto, se ha de señalar que la Constitución no menciona la materia “juego” entre las competencias que atribuye expresamente a las Comunidades Autónomas o al Estado en los artículos 148 y 149 de su texto, pero la doctrina del Tribunal Constitucional ha reconocido la competencia plena de las Comunidades Autónomas en materia de juego y apuestas a partir de lo dispuesto en la cláusula del artículo 149.3 CE. La STC 204/2002, de 31 de octubre, reiterando doctrina anterior, señala que “la materia de juego, en abstracto, a pesar de no ser mencionada en los artículos 148.1 y 149.1 CE y en los Estatutos de Autonomía, ha sido atribuida a las Comunidades Autónomas, bajo el uniforme título de ‘casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-benéficas’, en sus respectivos Estatutos. Por ello, de acuerdo con el artículo 149.3 CE y dado que en el 149.1 no se reserva expresamente al Estado dicha materia, cabe afirmar que corresponde a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con su Estatuto de Autonomía, la competencia exclusiva sobre los casinos, juegos y apuestas, excepto las apuestas mutuas deportivo-benéficas”.

El Tribunal Constitucional emplea como criterios de la competencia estatal:

- el del monopolio fiscal y su configuración como fuente de ingresos de la Hacienda Pública de carácter no tributario, que va unido a que el juego tenga como ámbito todo el territorio nacional (SSTC 164/1994, de 26 de mayo, 216/1994, de 14 de julio, y 171/1998, de 23 de julio), haciendo referencia a Loterías del Estado.
- la concurrencia del interés general o interés (que no territorio) supraautonómico, admitido en la STC 216/1994, de 14 de julio.
- la regulación de la actividad de juego, en sus distintas modalidades, que se desarrolle con ámbito estatal.

Por su parte, las Comunidades Autónomas han asumido estatutariamente la competencia sobre “Casinos, juegos y apuestas, con excepción de las Apuestas Mutuas Deportivas Benéficas”.

En cuanto a la doctrina relevante en esta materia se ha de destacar:

- la STC 171/1998 (FJ.6), en la que el TC aclaró que la competencia autonómica asumida estatutariamente bajo el título de «casinos, juegos y apuestas con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas», “ comprende la de organizar y autorizar la celebración de juegos en el territorio de la Comunidad Autónoma» (SSTC 163/1994, fundamento jurídico 3.; 164/1994, fundamento jurídico 4.) pero no, evidentemente, la de cualquier juego en todo el territorio nacional puesto que el art. 25.1 del Estatuto de Autonomía limita al territorio de la Comunidad el ámbito en el que ha de desenvolver sus competencias. Por otra parte, ni el silencio del art. 149.1 de la C.E. respecto al género juego, ni el hecho de que los Estatutos de Autonomía, entre ellos el de Cataluña, califiquen de exclusiva la competencia autonómica en cuanto a juegos y apuestas puede interpretarse como determinante de un total desapoderamiento del Estado en la materia, pues ciertas actividades que, bajo otros enunciados el art. 149.1 de la C.E. atribuye a aquél, se encuentran estrechamente ligadas con el juego en general y no sólo la que le reserva el art. 149.1.14 de la Constitución respecto de la gestión y explotación en todo el territorio nacional del Monopolio de la Lotería Nacional, sin perjuicio de las competencias de algunas Comunidades Autónomas en materia de juego» (SSTC 163/1994, fundamento jurídico 4.; 164/1994, fundamento jurídico 5.; 216/1994, fundamento jurídico 2. y 49/1995, fundamento jurídico 3.).”
- La STC 134/2012, en la que el TC recordó que: “la materia de juego, a pesar de no ser mencionada en los arts. 148.1 y 149.1 CE y en los Estatutos de Autonomía, ha sido atribuida a las Comunidades Autónomas bajo el uniforme título de ‘casinos, juegos y apuestas con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas’, en sus respectivos Estatutos. [En consecuencia], de acuerdo con el art. 149.3 CE, y dado que en el art. 149.1 no se reserva expresamente al Estado dicha materia, cabe afirmar que corresponde a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con su Estatuto de Autonomía, la competencia exclusiva sobre los casinos, juegos y apuestas, excepto las apuestas mutuas deportivo-benéficas (STC 52/1988 FJ 4), y que la misma comprende la de organizar y autorizar la celebración de juegos en el territorio de la Comunidad Autónoma (SSTC 163/1994, FJ 3; 164/1994, FJ 4), precisamente en dicho territorio; pero no, evidentemente, la de cualquier juego en todo el territorio nacional, puesto que los Estatutos de Autonomía limitan al territorio de la Comunidad el ámbito en el que ha de desenvolver sus competencias”.(FJ. 4)

En su informe la Dirección General de Relaciones con las Comunidades Autónomas y Entes Locales recordaba que la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, que constituye el antecedente directo del proyecto, no ha generado controversias competenciales.

En definitiva, el proyecto carece de impacto sobre el orden constitucional de competencias, siendo de aplicación únicamente al juego de ámbito estatal, regulado en la Ley 13/2011, de 27 de mayo.

9.- Impacto presupuestario

Se estima que el presente proyecto normativo podría llegar a generar una disminución muy modesta de ingresos tanto de la Administración General del Estado como de las administraciones territoriales autonómicas, a consecuencia de una menor recaudación impositiva por el impacto de las medidas recogidas en el mismo, que en cualquier caso resulta imposible de cuantificar.

10.- 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 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.

Desde este punto de vista, y sin perjuicio de los costes para los operadores que se puedan derivar de la misma en órdenes distintos, **la regulación provista no supone el surgimiento de cargas administrativas de particular gravedad para los operadores afectados**, al no generar regímenes de intervención pública que generen un coste directo para aquéllos (como puede ser el establecimiento regímenes de autorización o licencia).

Por consiguiente, **se aplica en su integridad el principio de eficiencia desde un punto de vista de los principios de buena regulación recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015**, por cuanto que esta iniciativa evita cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos.

Existen en todo caso una serie de **obligaciones de comunicación e información** que pueden ser susceptibles de generar una carga administrativa a las empresas. El cuadro siguiente las menciona, con referencia al artículo donde se incluyen, y las calcula con arreglo a los métodos y estimaciones establecidos en la Guía Metodológica para la elaboración de Memorias del Análisis de Impacto Normativo.

Estimación de cargas administrativas.

Carga administrativa	Origen	Coste	Unidades	Frecuencia	Población estimada	Subtotales
Obligaciones de comunicación a la Administración Pública						

Art. 33. Comunicación estudios sobre juego responsable	Voluntario	2	1	1	15	30
Obligaciones de información a la Administración o a terceros						
Art.30. Obligaciones de información	Obligación	100	1	1	80	8.000
Art 32-33. Colaboración con la Administración para la sensibilización y promoción del juego responsable. Puesta en conocimiento de la existencia de cuestionarios elaborados por la DGOJ	Obligación. Hecho incierto o variable	50	1	1	80	4.000
Art. 34. Remisión de información sobre detección de comportamientos de riesgo de los usuarios	Obligación	300	1	1	80	24.000
Art. 31. Información y asistencia sobre juego responsable y comportamientos de riesgo	Obligación	300	1	1	80	24.000

A la hora de interpretar dicho cuadro, debe destacarse que:

- En lo que respecta a las obligaciones de comunicación a la Administración detectadas, estas no surgen para todos y cada uno de los operadores (y en tal caso no tienen por qué surgir con frecuencia anual), sino que son consecuencia de decisiones comerciales libres del operador (por ejemplo, la decisión de realizar un estudio). En todos los casos se ha realizado una estimación especulativa y al alza del número de veces en que tales situaciones se puedan dar con carácter anual.
- En cuanto a las obligaciones de información, a terceros o a la propia Administración, en unos casos) el grueso de dicho coste tendrá lugar cuando se implemente la obligación, sin perjuicio del mantenimiento de la información en el portal web, lo cual sucederá una sola vez. Igualmente, el coste derivado de la puesta en conocimiento a los clientes de cuestionarios elaborados por parte de la autoridad encargada de la regulación del juego depende de que efectivamente se desarrollen tales iniciativas, con lo que tampoco supone un coste cierto con carácter anual.

11.- Impacto por razón de género

En la medida en que en el contenido del decreto no existen disposiciones que puedan tender a propiciar o potenciar tratamientos de desigualdad, discriminación o desprotección en relación con la situación de las mujeres y los hombres o brechas en la igualdad de trato, se considera que el real decreto no impactará negativamente sobre las condiciones económicas y sociales relacionadas con la actividad de juego de ámbito estatal, desde la perspectiva de género. Tampoco se considera que la norma, una vez aprobada, comporte efectos diferenciados sobre los hombres y las mujeres.

De hecho, la afectación a la situación subyacente que se deriva de la aprobación del real decreto será positiva, en la medida en que la aplicación de los principios en ella contenidos y, en particular, el de responsabilidad social establecido en el artículo 9, evitará la utilización de contenidos o reclamos discriminatorios, entre otros, por razón de raza o género.

12.- Impactos en la familia y en la infancia y adolescencia

En cumplimiento de lo establecido en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección de las familias numerosas, incorporada por la disposición final quinta de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y la adolescencia, en cuanto al impacto que puede tener la aprobación de este proyecto en la familia, únicamente señalar que dado su contenido carece de incidencia alguna en esa materia

Por otro lado, de acuerdo con lo previsto en el artículo 22 quinquies de 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 Enjuiciamiento Civil, **el impacto de este proyecto en la infancia y en la adolescencia es positivo**, habida cuenta de que uno de los objetivos de interés público previstos en este proyecto es precisamente la protección de los menores de edad, como ha quedado contrastado en numerosas ocasiones a lo largo de esta Memoria.

13.- Otros impactos

Finalmente, no se han detectado otro tipo de impactos que puedan resultar apreciables. En particular, este proyecto no supone discriminación ni implica ninguna consecuencia negativa sobre la igualdad de oportunidades.