



**MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL REAL DECRETO DE COMUNICACIONES
COMERCIALES DE LAS ACTIVIDADES DE JUEGO Y DE JUEGO RESPONSABLE.**

FICHA DEL RESUMEN EJECUTIVO

| | | | |
|-------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|------------|
| Ministerio/Órgano proponente | Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. | Fecha | 30/11/2017 |
| Título de la norma | Real Decreto de comunicaciones comerciales de las actividades de juego y de juego responsable. | | |
| 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 del juego responsable (artículos 7 y 8 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego). | | |
| Objetivos que se persiguen | <ul style="list-style-type: none">- Proteger los intereses de carácter público (salud pública) 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 autorregulación y la corregulación. | | |

| | | |
|----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Principales alternativas consideradas | <ul style="list-style-type: none"> - 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 artículos agrupados en tres Títulos, dos disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales. | |
| Informes a recabar | <ul style="list-style-type: none"> - Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. - Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. - Consejo Audiovisual de Andalucía. - Consejo Audiovisual de Cataluña. - Agencia Española de Protección de Datos - Resto de departamentos ministeriales - Centros Directivos del Ministerio de Hacienda y Función Pública - Secretaría General Técnica - Consejo de Estado | |
| Trámite de audiencia | Trámite de información pública a través de la página web del Ministerio de Hacienda y Función Pública 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 robustecer 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 | <input checked="" type="checkbox"/> La norma no tiene efectos significativos sobre la competencia. <input type="checkbox"/> La norma tiene efectos positivos sobre la competencia. <input type="checkbox"/> La norma tiene efectos negativos sobre la competencia. |
| | Desde el punto de vista de las cargas administrativas | <input type="checkbox"/> Supone una reducción de cargas administrativas. Cuantificación estimada: _____ <input checked="" type="checkbox"/> Incorpora nuevas cargas administrativas. Cuantificación estimada: 45.032 euros <input type="checkbox"/> No afecta a las cargas administrativas. |
| | Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma <input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de la Administración del Estado. <input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales. | <input type="checkbox"/> Implica un gasto. <input type="checkbox"/> Implica un ingreso. Cuantificación estimada: Cuantificación estimada: |
| IMPACTO DE GÉNERO | La norma tiene un impacto de género | <input type="checkbox"/> Negativo <input checked="" type="checkbox"/> Nulo <input type="checkbox"/> Positivo |
| OTROS IMPACTOS CONSIDERADOS | | |
| OTRAS CONSIDERACIONES | | |

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

ÍNDICE

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| FICHA DEL RESUMEN EJECUTIVO | 1 |
| ÍNDICE..... | 4 |
| 1.- INTRODUCCIÓN | 6 |
| 2.- BASE JURÍDICA Y RANGO NORMATIVO DEL PROYECTO | 6 |
| 3.-OPORTUNIDAD DE LA NORMA | 7 |
| 3.1 Contexto de la iniciativa | 7 |
| 3.2 Iniciativas a nivel europeo y comparado | 12 |
| 3.3 La publicidad: necesidad de racionalizar, dar coherencia y consistencia al régimen existente | 13 |
| 3.3.a) <i>El refuerzo de la exigibilidad y los mecanismos de corrección actualmente en vigor</i> | 14 |
| 3.3.b) <i>La revisión del contenido material del vigente Código de Conducta</i> | 17 |
| 3.4 El juego responsable: conveniencia de reforzar el contenido de la normativa actual | 17 |
| 3.5 Alternativas | 18 |
| 4.- ANÁLISIS JURÍDICO: CONTENIDO, OBJETIVOS Y JUSTIFICACIÓN DE LAS MEDIDAS INCLUIDAS EN LA REGULACIÓN | 19 |
| 4.1 Descripción y estructura del real decreto | 19 |
| 4.2 La protección de la salud pública como punto de partida..... | 21 |
| 4.3 La publicidad del juego: medidas adoptadas y justificación | 27 |
| 4.3.a) <i>Descripción de las medidas.....</i> | 27 |
| 4.3.b) <i>La conciliación del objetivo perseguido con el ejercicio de la publicidad del juego regulado</i> | 33 |
| 4.3.c) <i>El ámbito subjetivo: la sujeción de todos los operadores de juego a un único instrumento normativo</i> | 38 |
| 4.3.d) <i>El ámbito material: Análisis de la justificación y proporcionalidad de las medidas del real decreto.....</i> | 42 |

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 4.3.e) <i>Corregulación, autorregulación y supervisión administrativa</i> | 69 |
| 4.4 El juego responsable: medidas adoptadas y justificación | 70 |
| 4.4.a) <i>Descripción de las medidas</i> | 70 |
| 4.4.b) <i>Análisis de la justificación y proporcionalidad de las medidas</i> | 73 |
| 4.4.c) <i>Medidas relacionadas con el juego responsable inicialmente consideradas y descartadas</i> . | 80 |
| 4.4.d) <i>Modificación del esquema de los límites temporales de depósito</i> | 80 |
| 5.- TRAMITACIÓN | 81 |
| 5.1 Período de información pública | 81 |
| 5.2 Trámites, consultas e informes recabados..... | 82 |
| Reapertura de la tramitación en 2017 | 83 |
| 6.- NORMAS QUE QUEDAN DEROGADAS | 83 |
| 7.- IMPACTO ECONÓMICO Y SOBRE LA COMPETENCIA..... | 83 |
| 7.1 Impacto sobre la estructura de la oferta y la competencia en el juego de ámbito estatal..... | 83 |
| 7.2 Impacto sobre el juego de ámbito autonómico | 84 |
| 7.3 Impacto sobre los costes de los operadores y demás agentes involucrados..... | 84 |
| 7.4 Impacto sobre los mercados relacionados con el juego de ámbito estatal, en particular los publicitarios | 85 |
| 8.- IMPACTO SOBRE EL ORDEN CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIAS..... | 85 |
| 9.- IMPACTO PRESUPUESTARIO..... | 86 |
| 10.- CARGAS ADMINISTRATIVAS..... | 86 |
| 11.- IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO | 87 |
| ANEXO I..... | 87 |

1.- Introducción

La presente versión de la memoria del análisis de impacto normativo del Proyecto de Real Decreto sobre comunicaciones comerciales y juego responsable corresponde a la versión del mencionado proyecto que se sometió a información pública el 30 de noviembre de 2017.

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.

Este es, por tanto, el segundo trámite de información pública al que se ha sujetado el proyecto en cuestión. Habida cuenta del tiempo transcurrido, el órgano encargado de elaborar el proyecto ha entendido procedente la realización de una nueva información pública, desde la vocación de transparencia y la voluntad de reforzar el acierto y la oportunidad del texto.

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.

2.- 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 el artículo 23.1 de la LRJ, 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 Hacienda y Función Pública**, recayendo la función de preparación técnica del mismo en la Dirección General de Ordenación del Juego (DGOJ), de acuerdo con, en la actualidad, el artículo 7 del Real Decreto 769/2017, de 28 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Función Pública y se modifica el

Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales y, en su inicio, el artículo equivalente del Real Decreto 256/2012, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

3.-Oportunidad de la norma

3.1 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.

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. La voluntad de dicha norma es **compatibilizar la garantía de los mencionados intereses generales con la viabilidad del mercado regulado**. De hecho, ambos objetivos no son contradictorios sino sinérgicos, ya que **un mercado adecuada y proporcionalmente regulado, robusto y viable, que sirva para canalizar la actividad de juego en detrimento del mercado no regulado, redundará en una mayor protección del interés público**.

En lo que se refiere a la garantía de la salud pública y, desde un punto de vista más amplio, la protección del consumidor, 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 legal**¹. 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.

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.

- 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 importantísimas dimensiones normativas de la regulación del juego, que guardan una íntima relación en uno de los objetivos nucleares de la misma, cual es la protección de la salud pública en el ejercicio de las actividades de juego.

La tarea de desarrollar los dos citados preceptos legales 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.
 - 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**.

- El mencionado Código de Conducta, al que **actualmente hay 67 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)², 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 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**:

² 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.

- **Tanto sobre especificaciones técnicas**, que regulan la articulación de las obligaciones establecidas para los sistemas técnicos de los operadores³.
- **Como las de índole administrativa u operativa**, relativas a determinados aspectos concreto de la operativa particularmente relacionados con el juego responsable⁴.

Sin perjuicio de todo lo anterior, transcurridos 6 años desde la puesta en marcha del mercado regulado, **el momento es particularmente oportuno para completar el desarrollo reglamentario de 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 corrección o refuerzo.

En segundo lugar, se han venido materializado determinados **cambios estructurales en la configuración del mercado del juego online** que, una vez consolidados, van a suponer una reconfiguración de la amplitud y profundidad del mismo. Así, las modalidades de juego aprobadas por sendas Órdenes Ministeriales de julio de 2014⁵, 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 octubre de 2014⁶, la primera desde la inicial que tuviera lugar en 2011, ha permitido la incorporación al mercado regulado de un número considerable de nuevos operadores, lo que es de esperar se repita en sucesivas convocatorias, como la que está proyectado comience en diciembre de 2017.

Finalmente, a lo largo de este tiempo de mercado regulado ha ido desarrollándose en todos los agentes involucrados en el mercado del juego, tanto reguladores como operadores y consumidores, la **conciencia y la percepción de la conveniencia de reforzar la protección al jugador y, más ampliamente, al ciudadano**, concretadas en las políticas de comunicación comercial y juego

³ 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.

⁴ 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.

⁵ 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.

⁶ Instrumentada mediante la ya mencionada Orden HAP/1995/2014, de 29 de octubre, 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.

responsable como claves de bóveda de esa protección, en contrapeso a un enfoque crecientemente menos prescriptivo en cuanto a la configuración y el desarrollo de los distintos juegos⁷.

- Así, a nivel regulatorio, destaca en el ámbito comunitario 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 menores⁸. Igualmente, dentro de su **Estrategia de Juego Responsable**, la DGOJ ha puesto en marcha su página web dedicada a juego responsable (www.jugarbien.es), que pretende ser un espacio activo de fomento del ejercicio saludable de esta actividad de entretenimiento y de concienciación e información sobre el surgimiento y desarrollo de comportamientos de juego problemático, obsesivo y patológico y, en su caso, facilitando su detección y, en caso de resultar necesario, su canalización y remedio.
- Igualmente, desde distintos **foros académicos, científicos y de protección de los consumidores** se viene demandando la regulación de la publicidad de los juegos de ámbito estatal, públicos y privados, como instrumento para modular el impacto negativo del juego sobre menores, jóvenes y jugadores problemáticos, así como la intensificación de las previsiones normativas en materia de juego responsable⁹.
- También en el **ámbito parlamentario** han existido 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 Senado¹⁰. Igualmente, y una vez la actividad parlamentaria se retomó a lo largo de la presente legislatura, en 2017 se han presentado 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 estatal¹¹.

⁷ Por ejemplo, además de las mencionadas, la Orden HAP/1998/2013, de 22 de octubre, por la que se modifican diversas órdenes ministeriales relativas a distintos tipos de juegos, que relajó determinados elementos en las condiciones de ejercicio del juego de bingo y de los juegos de apuestas.

⁸ Disponible en: <http://www.boe.es/doue/2014/214/L00038-00046.pdf>.

⁹ 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.

¹⁰ La moción dispone:

«El Senado insta al Gobierno a:

1. Iniciar la tramitación formal para la aprobación del Reglamento de publicidad y juego responsable, para actividades de juego de ámbito estatal, en desarrollo de los artículos 7 y 8 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego.
2. Restringir los horarios, con el objeto de proteger a los menores, de la difusión de las comunicaciones comerciales del juego online.
3. Establecer, con el objeto de proteger a los menores, la prohibición total de la publicidad del juego online en espacios específicamente destinados a ellos, tales como webs, redes sociales, juegos o aplicaciones.
4. Realización de campañas de sensibilización y prevención dirigidas a la población juvenil.
5. Restricción, con el objeto de proteger a los menores, de la promoción o publicidad del nombre o de los productos de juego, mediante patrocinio de equipos deportivos.
6. Seguir desarrollando una regulación clara, concisa y estricta sobre los distintos programas de incitación a la práctica de las diversas modalidades de juego online, incidiendo fundamentalmente en la regulación de la publicidad, sobre todo en los menores. Y estudiar la posibilidad de incluir en la estrategia de juego responsable, como acción, la eliminación del uso de técnicas de inducción al juego en relación a los sectores de la población más vulnerables, como es el caso de los menores.»

Disponible en: http://www.senado.es/legis10/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG_D_10_475_3195.PDF

¹¹ Por ejemplo, en el mes de marzo se presentó una proposición no de Ley del Grupo Parlamentario Ciudadanos en la que se insta al Gobierno a aprobar previa consulta con organizaciones especializadas en la materia así como asociaciones expertas en la prevención de las adicciones al juego online, un nuevo Real Decreto de comunicaciones comerciales de las

- Finalmente, el Gobierno ha incluido la adicción a los juegos de azar, dentro de las adicciones sin sustancia, en su renovada **Estrategia Nacional sobre Adicciones**, a aprobar en breve plazo y vigente para los próximos años, en la que se incluirán las adicciones sin sustancia o comportamentales, pudiendo abarcarse actuaciones relativas a la manera en que los juegos se presentan e inciden en nuestra sociedad.

Las motivaciones concretas que han conducido a entender oportuna la aprobación de este real decreto en relación con cada uno de estos dos elementos se precisan a continuación.

3.2 Iniciativas a nivel europeo y comparado

En el **plano internacional**, podemos decir 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, a los países de cierta entidad poblacional que ya habían escogido tal opción desde el comienzo de la regulación del juego online en sus jurisdicciones, como Francia, Italia, Dinamarca, Bélgica o la propia España, se han unido otros como Portugal, Irlanda, la República Checa o el propio Reino Unido, que con su *Gaming Act* de 2014 cambia la filosofía de su regulación al “punto de consumo”¹². 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.

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 Comisión¹³ y del Parlamento Europeo¹⁴, propone un **catálogo de medidas** que precisamente 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**.

El **Anexo I a la presente Memoria del Análisis de Impacto Normativo** enumera todas las medidas propuestas por la Recomendación de la Comisión Europea, detallando en qué norma del ordenamiento vigente se encuentra incorporada la medida en cuestión y, en caso contrario, indicando si se va a incorporar al presente Reglamento. En todo caso, el análisis del contenido de dicha Recomendación, cuyas propuestas no son vinculantes para los Estados Miembros, pone de manifiesto que **la normativa estatal española ya cumple con la inmensa mayoría de las medidas** incluidas en la misma, como pone de manifiesto el Cuadro siguiente y se desarrolla pormenorizadamente en el mencionado Anexo.

actividades de juego y juego responsable; y en el mes de abril una proposición no de Ley del Grupo Parlamentario Socialista en la que se insta al Gobierno a desarrollar reglamentariamente los artículos 7 y 8 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego en relación con la actividad publicitaria de las actividades de juego de ámbito estatal y la protección de los consumidores y políticas de juego responsable.

¹² Es decir, la regulación-y consiguientemente el régimen tributario- se establece teniendo como referencia el territorio en el que se consume la actividad de juego, no aquél desde donde se ofrece.

¹³ 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.

¹⁴ Resolución del Parlamento Europeo de 10 de septiembre de 2013 sobre el juego en línea en el mercado interior.

Cuadro Nº1. Importancia relativa de las medidas ya actualmente en vigor, dentro de las incluidas en la Recomendación de la Comisión Europea de julio de 2014

| ÁMBITO DE LA MEDIDA | Recomendación Comisión | Legislación nacional vigente | % cumplimiento actual |
|---------------------------------------------------|------------------------|------------------------------|-----------------------|
| Elementos de la página web | 10 | 10 | 100 |
| Términos y condiciones del contrato de juego | 4 | 4 | 100 |
| Medidas de protección de menores | 10 | 7 | 70 |
| Medidas relativas a la identificación del usuario | 10 | 7 | 70 |
| Medidas de juego responsable | 10 | 9 | 90 |
| Comunicaciones comerciales | 6 | 1 | 16,7 |

Fuente: elaboración propia.

Por su parte, en el **ámbito autonómico** 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.

Así, en los últimos años **distintas Comunidades Autónomas han aprobado normas específicamente reguladoras de la publicidad del juego** del ámbito de su respectiva Comunidad Autónoma. Es el caso, por ejemplo, de Castilla-La Mancha (2013), Castilla y León (2013) o Valencia (Decreto de 2011, modificado en 2014), que se vienen a sumar así a las regulaciones existentes como la de Aragón (2006). El resto de Comunidades Autónomas tienen regulada la actividad publicitaria en sus normas generales sobre juego. Si bien la mayoría de ellas 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 –caso de la Comunidad de Madrid, Castilla y León o Canarias– hasta otros más prescriptivos y limitativos.

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 Autónoma. 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.

En este contexto, la regulación del marco de la publicidad y el juego responsable aplicable al juego de ámbito estatal resulta conveniente por varias razones. En primer lugar, por lo que tenga de **posible modelo de referencia** para, en su caso, las Comunidades Autónomas que decidan desarrollar una regulación similar para el juego objeto de su ámbito de aplicación. En segundo lugar, porque algunas Comunidades Autónomas pueden decidir efectuar **remisiones totales o parciales al contenido del marco estatal** para su propio ámbito de aplicación¹⁵.

3.3 La publicidad: necesidad de racionalizar, dar coherencia y consistencia al régimen existente

¹⁵ Es el caso, por ejemplo, de Cantabria, con la redacción que ha dado la Ley 7/2014, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de Cantabria para 2015 a su Ley 15/2006 en este punto; o de Castilla y León.

Existen determinadas razones que conducen a pretender profundizar y actualizar el régimen existente mediante desarrollo reglamentario.

3.3.a) El refuerzo de la exigibilidad y los mecanismos de corrección actualmente en vigor

El desarrollo reglamentario **reforzará 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 corregulación 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 a día de hoy 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 corregulación 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 directamente¹⁶. 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 corregulación, 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

¹⁶ 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.

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 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 salud pública 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.

Al respecto, cabe partir de lo que muestran los datos relativos a las consultas previas recibidas desde la puesta en marcha del Código, como pone de manifiesto el siguiente cuadro.

Cuadro Nº2. Resultados de las consultas previas o “copy advice” de anuncios de las actividades de juego. Período 2012-2016

| Sentido de la consulta previa | 2012 (desde junio) | | 2013 | | 2014 | | 2015 | | 2016 | | Total período | |
|-------------------------------|--------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|---------------|------------|
| | Núm. | % | Núm. | % | Núm. | % | Núm. | % | Núm. | % | Núm. | % |
| Positivas | 332 | 78,12 | 452 | 85,44 | 454 | 89,72 | 616 | 78,57 | 631 | 83,91 | 2485 | 83 |
| Con modificaciones | 75 | 17,65 | 69 | 13,04 | 50 | 9,88 | 140 | 17,86 | 113 | 15,03 | 447 | 15 |
| Negativas | 18 | 4,24 | 8 | 1,51 | 2 | 0,4 | 28 | 3,57 | 8 | 1,06 | 64 | 2 |
| Total | 425 | 100 | 529 | 100 | 506 | 100 | 784 | 100 | 752 | 100 | 2996 | 100 |

Fuente: Informes anuales de actividad de Autocontrol.

Se aprecia que, en el total del período, el 83% de las comunicaciones comerciales sujetas a consulta previa no presentaron ningún problema, y de las que lo hicieron, en el 15% de los casos las cuestiones iniciales se recondujeron de manera satisfactoria mediante las modificaciones requeridas y realizadas, y únicamente en el 2% se recomendó la retirada de la publicidad. Estas cifras están relativamente en línea con la actividad general de Autocontrol, en la que las consultas positivas se sitúan en alrededor del 87%, las comunicaciones necesitadas de modificaciones en el 10% y las consultas negativas en el 3% en el período considerado.

Para 2015-2016, la participación del número de consultas previas en materia de actividad de juego se ha incrementado ligeramente, suponiendo en dicho período un 3,2 % del total de consultas emitidas

por Autocontrol (en 2015, supuso el 3,6 % de un total de 21.716 consultas; en 2016, el 2,9% de un total de 26.199 consultas; en el período 2013-2014, esta participación fue de un 2%). Esto es, un peso relativamente análogo al que representa, en términos de inversión publicitaria, el juego online del total de publicidad en medios convencionales (según INFOADEX la publicidad para el total de la actividad de juego, sea de ámbito estatal o autonómico, fue de un 3,01% para 2015 y un 3,69% en 2016). Esta tendencia también tiene su reflejo en el número de consultas previas en materia de juego solicitadas, mayor en el período 2015-2016 que en el período 2013-2014.

Sin embargo, cabe **poner en contexto los datos anteriores** con otros, como pueden ser:

- Si atendemos al **número de consultas por mes** para comparar los distintos años, nos encontramos con que en 2012 la cifra fue de 60,7; en 2013, de 44; y en 2014, de 42, lo cual refleja una tendencia decreciente, incluso si abstraemos el primero de los ejercicios en la medida en que la entrada en vigor del régimen supuso lógicamente una mayor incertidumbre en cuanto a su aplicabilidad. Igualmente, si bien en 2015 las consultas aumentaron hasta 784 (lo cual muy posiblemente guarde relación con el hecho de que entraron nuevos operadores al mercado consecuencia del procedimiento de licencias generales de 2014), en 2016 la cifra volvió a bajar, hasta 752 consultas.
- Si distinguimos **en función del medio de difusión**, las solicitudes de consulta previa arrojan una distribución muy desigual. Así, el 72% de las consultas en el período 2013-2014 (743 sobre un total de 1035) son relativas a comunicaciones de televisión, muchas de ellas solicitadas por operadores audiovisuales en función del propio Código y del resto de normativa que les es aplicable, lo cual revierte en el número de consultas previas solicitadas. Les siguen las consultas relativas a comunicaciones de radio, con el 18% del total (186 consultas en el período), suponiendo las del canal Internet únicamente un 5,4% del total (56 consultas).

Esta polarización se ha acrecentado en los últimos años: el 89 % de las consultas en el período 2015-2016 (1374 en el periodo de un total de 1536) tienen que ver con publicidad de televisión; las relativas a comunicaciones de radio serían el 5% del total (68 consultas en el período), y las del canal Internet únicamente un 2,5 % del total (38 consultas en el periodo).

Pueden existir razones que contribuyan a esta diferencia, como puede ser una mayor preeminencia de las campañas en televisión o el hecho de que determinadas interpretaciones de Código realizadas en este tiempo hayan afectado a las comunicaciones por canales específicos, pero las diferencias son sensibles. A lo anterior hay que añadir que el patrón de evolución no es consistente. Así, en el período 2013-2014, mientras las consultas relativas a televisión experimentan un incremento cercano al 50% (de 298 en 2012 a 445 en 2013), las relacionadas con radio descienden más del 75%. Para el período 2015-2016 la tendencia se consolida: las consultas relativas a televisión (674 en 2015 y 700 en 2016) siguen incrementándose, las relacionadas con radio descienden en un 87 % (60 en 2015 y 8 en 2016).

- Finalmente, la **proporción de las reclamaciones resueltas extrajudicialmente** es escasa. Para el período 2013-2014, un 4,1% sobre el total de reclamaciones en el período (22 de 529, de las cuales 5 se desestimaron). Para el período 2015-2016, un 4,5% (26 de 586, desestimándose un total de 9). Estos números se hallan por encima de la importancia relativa de las consultas previas en materia de juego sobre el total de consultas, lo que puede indicar que la conflictividad en este sector es en términos relativos mayor que en otros, sin que parezca por otra parte que sea la reclamación extrajudicial un recurso muy extendido. Se trataría en todo caso de una conflictividad contenida. No obstante, debe tenerse en cuenta que, de acuerdo

con los datos globales de Autocontrol, el 64% de las reclamaciones recibidas en 2014 (58% en 2015-2016) tuvieron como objeto comunicaciones comerciales relacionadas con medios de difusión distintos a televisión, medio que concentró en 2014 el 88% de las consultas previas en materia de juego y en 2015-2016 el 89%.

Los datos anteriores, que fundaron la decisión de abordar el proyecto en 2015, siguen aconsejando optimizar la utilización de los mecanismos de depuración y solución de controversias previstos en el sistema de corregulación.

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.

3.3.b) La revisión del contenido material del vigente Código de Conducta

Desde un punto de vista sustantivo, en la actualidad la regulación de la publicidad del juego sujeto al ámbito de la LRJ se contiene en las **normas éticas del Código de Conducta** sobre comunicaciones comerciales de juego de junio de 2012, instrumentadas a través de una serie de **principios de actuación de los operadores**: legalidad, lealtad, identificación, veracidad, responsabilidad social, juego responsable, y especificidades para los servicios de comunicación audiovisual y sociedad de la información. Con este real decreto, tal contenido, en líneas generales, se incorporará a una previsión de rango reglamentario.

La valoración fundamentalmente positiva del papel del Código de conducta como instrumento material de ordenación del contenido y ejercicio de las comunicaciones comerciales de juego, en los términos expuestos, no obsta a que resulte procedente **adaptar dicho contenido material al nuevo escenario**, derivado de la experiencia adquirida, la aparición de nuevos juegos y las orientaciones contenidas en la Recomendación de la Comisión Europea de junio de 2014. A la hora de incorporarlo a la norma reglamentaria, el actual contexto aconseja afinar el contenido material del Código existente, fundamentalmente en lo que se refiere a:

- Desarrollar ciertas **especificaciones relativas a algunos de los principios incorporados**, en forma de condiciones y obligaciones específicas.
- **Racionalizar las divergencias de tratamiento actualmente existentes entre juegos**, así como el contenido de las mismas, robusteciendo de manera proporcionada el marco general.
- Incluir algunas **previsiones adicionales**, justificadas en razones de protección al consumidor en sus varias vertientes y debidamente proporcionadas, para reforzar la garantía del interés público.

El análisis del alcance y la justificación de estos cambios se realizará en el apartado relativo al contenido del proyecto.

3.4 El juego responsable: conveniencia de reforzar el contenido de la normativa actual

En el campo de las políticas de juego responsable, varias son también las razones específicas que motivan el tratamiento 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. Resulta justo reconocer que, en la actualidad, en general los operadores van más allá de aquello a que las reglas positivas les obligan, incorporando por iniciativa propia medidas en relación a sus clientes que pueden incluso ser el germen de algunas de las que ahora se consideran en el plano reglamentario. Sin embargo, en ausencia de tal regulación, **el nivel de protección es relativamente desigual entre los mismos y resulta conveniente proveer un estándar mínimo** de protección claro a nivel regulatorio.

En segundo lugar, **el peso de las medidas específicas en materia de juego responsable**, transversales a toda la actividad de juego, ha de ser mayor conforme se avance hacia un **modelo regulatorio menos prescriptivo en materia de condiciones de ejercicio de los distintos juegos**, del que es buen ejemplo la regulación del juego de máquinas de azar online de 2014, que deje las variables fundamentales de su diseño a la libre iniciativa de los operadores.

Finalmente, 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.

3.5 Alternativas

De todo lo anterior se deduce la **conveniencia de abordar el desarrollo reglamentario de la publicidad y el juego responsable** 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** parte del contenido del actual Código de Conducta, profundizando y modificando el mismo en aspectos puntuales en que ello resulte justificado.
 - 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 corrección existentes y los que puedan surgir en el futuro.

- Una regulación de las obligaciones de **juego responsable** para los operadores de juego que **complete el marco actualmente existente, reforzándolo en áreas** donde la regulación actualmente no incide, estableciendo requisitos que no supongan un coste desproporcionado para los mismos.

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

Cuadro Nº3. 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 corregulación. 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. 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 |
| Desarrollo reglamentario más profundo | Publicidad: introducir medidas excesivamente desalineadas con el Código de Conducta vigente. | Aumento adicional de la protección al jugador | Necesidad no contrastada. Incremento sustancial de los costes de los operadores de juego. Posible impacto sobre la canalización del juego hacia el entorno regulado |
| 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 la salud pública que se deriva de acometer dicha regulación, en los términos proyectados, es claramente positivo para el bienestar social.**

4.- Análisis jurídico: Contenido, objetivos y justificación de las medidas incluidas en la regulación

4.1 Descripción y estructura del real decreto

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

El **Título Preliminar, “Disposiciones generales”**, establece el objeto del real decreto y explicita su ámbito de aplicación, tanto subjetivo como objetivo, abarcando éste 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, si bien actualizado 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 o los bonos y otras iniciativas promocionales, y en otros a los diferentes medios de difusión de publicidad y las distintas modalidades de juego.
- En el **Capítulo III** se incluyen previsiones para impulsar y compatibilizar los distintos mecanismos de corregulación y autorregulación en el ámbito de las comunicaciones comerciales, concebidos como sistemas que eleven el nivel de protección de los consumidores, aseguran 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 de juego responsable 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 aspectos adicionales como la utilización de personajes de notoriedad pública en los portales web del operador.
- 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, o la implantación de un servicio telefónico de información y asistencia al usuario.

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:

- **Cuatro 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.
- Otras **previsiones de carácter transitorio** sobre la adaptación del actual Código de Conducta al contenido del real decreto y sobre la aplicabilidad del decreto a los patrocinios suscritos antes de la entrada en vigor del mismo.
- Dos **disposiciones finales**: una relativa a la modificación del régimen vigente sobre límites de los depósitos y otra sobre la entrada en vigor del real decreto, a los tres meses desde su publicación.

4.2 La protección de la salud pública como punto de partida

De acuerdo con los principios de buena regulación establecidos en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible en su artículo 4, **las previsiones contenidas en las iniciativas regulatorias deben ser**, en particular:

- **Necesarias**, estando justificadas por razones de interés general, en concreto de salud pública, y vinculadas a la consecución de dichos objetivos.
- **Proporcionadas**, garantizando la consecución del objetivo que se persigue, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas y menos distorsionadoras que permitan obtener el mismo resultado.
- **Facilitadoras de la estabilidad y predictibilidad**, generando certidumbre, que facilite la actuación de los jugadores y operadores y la adopción de sus decisiones económicas.

- **Eficaces**, al partir de una identificación clara de los fines perseguidos, establecer unos objetivos directos, y evitar cargas innecesarias y accesorias para la consecución de esos objetivos finales.

Con base en este planteamiento (confirmado, en particular en lo que respecta a la necesidad y proporcionalidad, por la Ley 20/2013, de 9 diciembre, de garantía de la unidad de mercado en su artículo 5, y por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en su artículo 129) 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 la salud pública**. Por tanto, a partir de la configuración **del juego como legítima actividad económica, de ocio y entretenimiento¹⁷, y de su publicidad como instrumento canalizador de dicha actividad de juego hacia el entorno regulado**, precisamente en beneficio de la protección al consumidor, entre otros aspectos, **las limitaciones a ambas dimensiones establecidas en el real decreto deben probarse estrechamente vinculadas con el objetivo propuesto**, así como resultar proporcionadas en relación con el coste que supone a los operadores y demás agentes involucrados.

Desde un punto de vista más concreto, el contenido del real decreto incide en los siguientes **aspectos específicos**, todos ellos **relacionados con la salud pública y la protección al consumidor**.

1. La protección de los **menores de edad**, tanto niños como adolescentes.
2. La protección de adultos **mayores de edad en edad temprana**, en tanto que colectivo particularmente sensible a los mensajes y patrones de juego inadecuados, en atención a su mayor plasticidad neuronal.
3. La **protección de los jugadores**, 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 fundamentalmente 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

¹⁷ El evidente carácter de actividad económica, de ocio y entretenimiento del juego, dentro del sector servicios, por oposición a otras actividades de consumo o aprovisionamiento básico, de intermediación, de carácter público... tiene su reflejo en el Catálogo Nacional de Actividades Económicas, donde la actividad de juegos de azar y apuestas se engloba dentro del Grupo R, "Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento".

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, 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.

En el caso de nuestro país, 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 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). Estos datos, alineados con la tendencia registrada en otros estudios que consideran períodos temporales posteriores¹⁸, revelan que a nivel comparado España es uno de los países en los que la tasa de juego problemático se encuentra más contenida. Dicho lo anterior, la gravedad de estos problemas, así como la proporción más amplia de jugadores que, no exhibiendo conductas de juego patológico propiamente dicho, se encuentran en riesgo de desarrollarlas, aconsejan tener muy en cuenta los riesgos mencionados.

Todo lo anterior ha conducido a que los **distintos colectivos** científicos, médicos y de protección al **consumidor hayan demandado medidas de control de la actividad y la publicidad del juego análogas a las establecidas para otras adicciones**, como pueden ser las asociadas a sustancias como el alcohol u otras sustancias adictivas¹⁹, incidiendo en medidas que tengan en cuenta la vulnerabilidad potencial

¹⁸ Vid. Percepción social sobre el juego de azar en España 2017, del Instituto de Política y Gobernanza de la Universidad Carlos III de Madrid, cuya tabla 32 muestra unos porcentajes de juego problemático de entre el 0,1 y el 0,4% en función de la metodología de estimación, PGSI o DSM-IV, para los ejercicios 2016 y 2017.

¹⁹ Es el caso por ejemplo de la Ponencia de la Comisión Mixta Congreso-Senado para el Estudio del Problema de las Drogas, publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 25 de marzo de 2014. La Ponencia incluye dos recomendaciones específicamente dirigidas al juego (nº 13 y 14):

- 13. Realizar estudios sobre las adicciones no ligadas a sustancias, que permitan avanzar en su conocimiento y abordaje, ligando sus conclusiones a la aplicación de medidas que impulsen la prevención y promoción de la salud, y regulando el uso de la publicidad de actividades que puedan generar comportamientos adictivos.
- 14. Destinar los esfuerzos necesarios a la prevención y al abordaje de las adicciones a las nuevas tecnologías, al juego y, más en concreto, al juego online, en el contexto de lo establecido por la Estrategia de Juego Responsable

de menores y jóvenes. A este respecto no cabe obviar la evidencia existente en relación con la influencia de la publicidad en los patrones de inicio de consumo de sustancias potencialmente adictivas, como el alcohol o el tabaco, con el consiguiente riesgo de banalización de los riesgos de dicho consumo que una sobreexposición a tal publicidad comporta –en particular en función de cuál sea su contenido- en menores en edad pre-adulta.

En realidad, no es esta una asimilación que la regulación actual del juego de ámbito estatal, así como la desarrollada en el real decreto objeto de esta memoria, rechacen o desconozcan. Antes al contrario, si se comparan las medidas tradicionalmente formuladas para reducir el uso nocivo de, a título de ejemplo, el alcohol, con las incluidas en la regulación del juego, nos encontramos con que las filosofías de partida no son excesivamente divergentes, y con que **la mayoría de las medidas consignadas ya están presentes en la regulación o lo estarán como consecuencia del real decreto**, como pone de manifiesto el siguiente Cuadro²⁰.

Cuadro Nº4. Medidas incluidas en la Estrategia Mundial para reducir el Consumo Nocivo de Alcohol (OMS, Mayo de 2010). Comparativa con regulación del juego estatal.

de la Dirección General de Ordenación del Juego, adscrita al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, aprobada en 2013.

²⁰ El proyecto ALICE-RAP (Addiction and Lifestyles in Contemporary Europe Reframing Addictions Project), financiado por la Comisión Europea, sigue un patrón similar en la organización de sus áreas de investigación y en la comparación de las distintas medidas adoptadas para abordar el juego y las del resto de adicciones patológicas.

| Ámbito de la intervención | Medida general de intervención | Medida específica (alcohol) | Medida equivalente presente en la regulación del juego estatal (vigente o incluida en el real decreto) |
|-------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Esfera 5. Disponibilidad de alcohol | a) implantación, puesta en funcionamiento y exigencia del respeto de un sistema adecuado para regular la producción, la venta al por mayor y el servicio de bebidas alcohólicas y que imponga límites razonables a la distribución de alcohol y el funcionamiento de los puntos de venta de alcohol | i) introducir cuando proceda un sistema de autorización de la comercialización al por menor o monopolios estatales orientados a la salud pública | Régimen de licencias generales y singulares de juego, y régimen de reserva de loterías |
| | | ii) regular el número y la ubicación de los puntos de venta de alcohol, situados o no en locales | Identificación de páginas webs de juego autorizadas |
| | | iii) regular los días y el horario de apertura de los puntos de venta minorista | No aplicable |
| | | iv) regular las modalidades de venta de alcohol al por menor | Tipos y modalidades de juego |
| | | v) regular la venta al por menor en determinados lugares o durante acontecimientos especiales | Previsiones específicas de comercialización (por ejemplo, apuestas en vivo) |
| | b) establecimiento de una edad mínima apropiada para comprar o consumir bebidas alcohólicas y adopción de otras políticas para dificultar la venta de bebidas alcohólicas a los adolescentes y su consumo por éstos | Abordadas mediante el desarrollo regulatorio a distintos niveles | Prohibición de menores de 18 años |
| | c) adopción de políticas para impedir la venta a personas ebrias y a las que no han cumplido la edad mínima legal, y consideración de la posibilidad de implantar mecanismos para exigir responsabilidad a vendedores y camareros de acuerdo con la legislación nacional | | Verificación de la identidad, en relación con la prohibición de menores de 18 años y autoexcluidos |
| | d) formulación de políticas relativas al consumo de alcohol en lugares públicos y en actividades y funciones oficiales de organismos públicos | | No aplicable |

| | | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|
| | e) adopción de políticas orientadas a reducir y eliminar la disponibilidad de bebidas alcohólicas producidas, vendidas y distribuidas de manera informal o ilícita, así como para regular o controlar el alcohol de producción informal | | Lucha contra el juego ilegal mediante el régimen sancionador y cierre de webs ilegales |
| Esfera 6. Marketing de las bebidas alcohólicas | a) establecimiento de marcos de regulación o correulación, preferiblemente de carácter legislativo y apoyados, cuando proceda, por medidas de autorregulación, respecto del marketing del alcohol mediante las intervenciones siguientes: | i) reglamentación del contenido y la magnitud del marketing | Ámbito reforzado mediante el real decreto |
| | | ii) reglamentación del marketing directo o indirecto en todos los medios de comunicación o en algunos de ellos | |
| | | iii) reglamentación de las actividades de patrocinio que promuevan bebidas alcohólicas | |
| | | iv) restricción o prohibición de las promociones en relación con actividades dirigidas a los jóvenes | |
| | | v) reglamentación de las nuevas formas de mercadotecnia del alcohol, por ejemplo los medios sociales | |
| Esfera 8. Mitigación de las consecuencias negativas del consumo de alcohol y la intoxicación etílica | a) regulación del contexto de consumo de alcohol para reducir al mínimo la violencia y los comportamientos perturbadores | Abordadas mediante el desarrollo regulatorio a distintos niveles | No aplicable |
| | b) exigencia del cumplimiento de las leyes que impiden servir alcohol hasta la intoxicación del bebedor y de responsabilidad legal por las consecuencias de los daños resultantes de la intoxicación causada por servir alcohol | | Previsiones de límites de depósito |
| | c) adopción de políticas de gestión en relación con el servicio responsable de bebidas alcohólicas en locales y formación del personal de los sectores pertinentes sobre la mejor manera de evitar situaciones de bebedores ebrios y agresivos y de identificar y tratar a tales personas | | Obligaciones de detección de patrones de juego problemático establecidas en el real decreto |

| | | | |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--------------------------------------------------------------|
| | d) reducción del contenido alcohólico de diferentes tipos de bebidas | | Obligaciones específicas establecidas en determinados juegos |
| | e) provisión de la atención o el abrigo necesarios a las personas con intoxicación etílica grave | | Obligaciones de asistencia establecidas en el real decreto |
| | f) suministro de información a los consumidores acerca de los daños relacionados con el alcohol, y etiquetado de las bebidas alcohólicas que indique esos daños | | Obligaciones de información establecidas en el real decreto |

Lo anterior permite constatar que, desde el punto de vista de la formulación general de políticas públicas y de los objetivos generales de la regulación del juego, la protección de la salud pública es acaso el eje fundamental de la misma, y el grado de intensidad de tal protección es asimilable al que se demanda en relación con otros consumos susceptibles de generar una adicción patológica, y se verá reforzada con la entrada en vigor del real decreto objeto de aprobación.

4.3 La publicidad del juego: medidas adoptadas y justificación

4.3.a) Descripción de las medidas

En el caso de la publicidad del juego, el objetivo de protección de la salud pública 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:
 - Proporcionar un marco de información veraz al consumidor.
 - 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 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.

- 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.
- 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.

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.**

Cuadro Nº5. Principales novedades del real decreto en materia de comunicaciones comerciales de juego

| 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 |
| 10 | Mensaje "juega con responsabilidad" | 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 |
| 10-11 | Participación de personajes de relevancia o notoriedad pública | Prohibida su participación si resultan específicamente atractivos para el público infantil o juvenil. Fuera de tales casos, podrán referenciarse o participar en la comunicación comercial siempre que protagonicen mensaje de juego responsable o "prohibido menores" y sujeto a condiciones adicionales | 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. Cuando se permite, la traslación del mensaje por parte del personaje de notoriedad pública aumenta su divulgación y penetración | Sin coste significativo en la medida en que queda incorporado al propio mensaje. Regulación menos restrictiva que la prohibición taxativa |

| 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 principalmente o exclusivamente a menores, así como la publicidad relativa a apuestas sobre eventos relacionados con menores | 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. En redes sociales, la publicidad solo puede difundirse en perfiles corporativos o de usuarios mayores de edad | Protección del menor | Las redes sociales son utilizadas 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 redes sociales y 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 | No admisible en acontecimientos dirigidos a menores ni en bienes o servicios diseñados para menores | 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 muy limitado, sin merma del ejercicio del patrocinio. Alternativa más ponderada que la prohibición total |

| Artículo | Objeto | Descripción de la medida | Propósito perseguido | Vinculación con el propósito | Proporcionalidad |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 13 | Bonos e iniciativas promocionales | Aplicabilidad a todo tipo de promociones comerciales (bonos de bienvenida, de fidelización, <i>free bets</i> ...). Información de condiciones en la propia comunicación comercial y en la página web. Reglas específicas para piezas radiofónicas de escasa duración | Compatibilización de las garantías de veracidad y juego responsable con la posibilidad de comunicación comercial en este medio | Conveniente racionalizar el umbral a 10 segundos. | Límite proporcionado. En todo caso debe mencionarse determinada información y que la promoción está sujeta a condiciones adicionales |
| 13 | Bonos e iniciativas promocionales | Limitación de cuantía máxima del bono a 500 euros, salvo promociones personalizadas a clientes concretos | 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. |
| 14 | Comunicaciones de juegos sujetos a registro de usuario previo dirigidas a inscritos en el RGIAJ (autoprohibidos) o a suspendidos voluntariamente en la plataforma del operador (autoexcluidos) | Prohibidas | Protección de colectivos particularmente sensibles | Necesario proteger a jugadores inscritos o exjugadores con problemas de juego | Integrable en la práctica comercial de los operadores sin mayor coste técnico |
| 14 | Publicidad a través de Internet | 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 |
| 14 | Publicidad a través de Internet | 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 | 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 |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | españoles, ni en páginas web cuyo contenido infrinja la normativa aplicable en materia de propiedad intelectual | | | |
| 14 | Publicidad a través de Internet | 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 |
| 14 | Publicidad a través de Internet | Obligación de las redes sociales con perfil de usuario de disponer de mecanismos de filtrado que permitan impedir la aparición de las comunicaciones comerciales | Protección de colectivos particularmente sensibles y refuerzo adicional para la protección de los menores | Conveniencia de limitar exposición agresiva e indeseada a publicidad de juego en la utilización de redes sociales | Alineado con la existencia de mecanismos de filtrado de contenidos existente en las redes sociales que funcionan a través de perfiles de usuario más populares |
| 15 | Publicidad sobre apuestas durante retransmisiones audiovisuales en vivo de acontecimientos deportivos o de naturaleza competitiva | Prohibición en horario de protección reforzada. Fuera del mismo, limitación del contenido a determinados elementos, excluyendo bonos, incitaciones a apostar inmediatamente o al "cash-out" de apuestas, publicidad de cuotas de apuestas "into play", publicidad de las cuotas de mayor riesgo, o vinculación entre apuesta y disfrute del espectáculo deportivo. Prohibición de protagonismo o incitación a apostar por parte de los narradores | 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 ni limitación desproporcionada de su capacidad de decisión de la estrategia comercial. Existe margen para realizar publicidad suficientemente atractiva de las apuestas en el tiempo y espacio concernidos |

| Artículo | Objeto | Descripción de la medida | Propósito perseguido | Vinculación con el propósito | Proporcionalidad |
|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 17 | Publicidad audiovisual de juegos comercializados bajo la licencia general de "Otros juegos" | Posibilidad de que el bingo se publicite fuera de la franja establecida para "Otros Juegos", sujeto a la separación funcional entre el bingo y el resto de juegos | Permitir publicidad del bingo atendiendo a las especificidades del juego, evitando a la vez que ello permita publicar fraudulentamente el resto de juegos | La especificidad para el bingo ya está contemplada en la actualidad. La separación funcional en la presentación de los distintos juegos permite un ejercicio razonable de la publicidad del bingo | Limitación perfectamente incorporable en la operativa publicitaria y de oferta de los operadores que comercializan bingo junto con otros juegos |
| 17 | Publicidad audiovisual de juegos comercializados bajo la licencia general de "Otros Juegos" | Prohibición de bonos durante las retransmisiones retransmisiones en vivo de acontecimientos deportivos | Coherencia de propósito y efecto con la regla establecida para las apuestas | Los operadores de apuestas ofrecen también juegos de casino. Conveniencia de evitar promociones de la actividad globalmente considerada en estos espacios | Limitación no absoluta, permitiéndose fuera de tales espacios con arreglo a las reglas generales de publicidad audiovisual para Otros Juegos |
| 18 | Publicidad audiovisual de loterías y rifas | Se incluyen en el real decreto, diferenciándose entre las presorteadas y las de efecto diferido | Distinción entre mayor o menor inmediatez del juego | La protección al receptor de publicidad debe adecuarse en función de las características del juego | Limitación no absoluta, si bien implica una menor posibilidad de encontrar espacio publicitario para los operadores afectados |
| 30 | Interacción entre corregulación y régimen sancionador | Existencia de informe de consulta previo comportará la presunción de buena fe del operador. Posibilidad adicional de pronunciamiento favorable del órgano de resolución extrajudicial | Compatibilizar acuerdo de corregulación con ejercicio de la potestad administrativa sancionadora. Coherencia del sistema | Se debe ordenar la virtualidad de la resolución extrajudicial en el contexto de la posibilidad de un expediente sancionador por los mismos hechos. Conciliación de ambos sistemas. | Inocuo desde el punto de vista del coste del operador. Efectividad del sistema garantizada en todo caso |

| Artículo | Objeto | Descripción de la medida | Propósito perseguido | Vinculación con el propósito | Proporcionalidad |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 30 | Diligencia debida de los operadores de juego en relación con la actividad de sus afiliados | Los operadores de juego deberán adoptar las medidas necesarias para garantizar que sus afiliados se ajustan plenamente a lo dispuesto en este real decreto | Responsabilidad social corporativa del operador a través de toda la cadena de valor publicitaria | Conveniente para reforzar la proactividad del operador | Canalizable mediante el debido control de los operadores de la actividad de sus proveedores de espacios publicitarios y afiliados y de las condiciones contractuales que rigen dicha relación |

4.3.b) La conciliación del objetivo perseguido con el ejercicio de la publicidad del juego regulado

Reconocida la importancia de la protección de la salud pública como objetivo molar de la regulación del juego y, en particular, del real decreto objeto de tramitación, existen varias razones que aconsejan, sin embargo, una **aproximación ponderada a la instrumentación concreta de las medidas de ordenación de la publicidad de juego y del juego responsable**, en tanto que restrictivas del propio ejercicio de la actividad de juego reservado y no reservado:

- El principio general de reconocimiento del **juego como legítima actividad de ocio y entretenimiento**, cuya **publicidad** además, en relación con la oferta autorizada, sirve para la **canalización de la actividad hacia entornos regulados**, con la consiguiente mejora en términos de, entre otros elementos, la protección al consumidor.
- La posible divergencia en la **intensidad e incidencia de las actividades de juego** en relación con el consumo de otras sustancias. Por ejemplo, en relación con el alcohol, concretamente, además de su diferente naturaleza (producto en un caso, servicio en el otro), hay indicadores que arrojan cifras muy distintas; por ejemplo en gasto por habitante (en 2015, en España el gasto en alcohol fue de 709,49/habitante/año€; en juego, 77€/habitante/año)²¹.
- En lo relativo a la publicidad, si bien la relación entre ambas variables se ha apuntado en ocasiones, no se han encontrado pruebas científicas que midan o demuestren una **correlación clara**, de acuerdo con recientes análisis, **entre la mera existencia de publicidad de actividades de juego y la generación de patrones de juego problemático** a partir de la evidencia disponible (sin perjuicio ello de la que puedan tener determinadas prácticas publicitarias concretas)²².

²¹ Datos de acuerdo con el estudio “El gasto en tabaco, alcohol y juego 2016” EAE Business School (www.eae.es). Nótese que el concepto de gasto por habitante difiere del de gasto por jugador o, incluso, del de gasto por habitante mayor de 18 años.

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

Ello es distinguible, por supuesto, del hecho de que la publicidad de juego afecte más a unas clases de jugadores que a otros, en particular a aquellos jugadores que desarrollan una actividad de juego más intensa²³, lo que claramente refuerza la necesidad de regularla con particular énfasis en dichos colectivos.

- En el caso de las **loterías**, explotadas por los operadores con reserva mediante todo tipo de canales de comercialización y también incluidas en el ámbito del real decreto, su **total consolidación en el ámbito socioeconómico español**.
- En lo que respecta al **juego online**:
 - Las particulares **características de dicho entorno de consumo**, en el que la accesibilidad a productos y servicios no legalizados o regulados en la jurisdicción física del consumidor es mucho mayor que en el entorno físico, lo cual incrementa la sensibilidad del consumidor a la imposición de restricciones desproporcionadas al consumo y, en consecuencia, fortalece el mercado ilegal.
 - La **falta de análisis científico**, más allá de la vinculación del fenómeno con las nuevas tecnologías con las que jóvenes y menores están particularmente familiarizados y de una cierta constatación de un curso más rápido en la posible generación de problemas

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 En este sentido, destacan las conclusiones alcanzadas recientemente en Hanss, D., Mentzoni, R.A., Griffiths, M.D., & Pallesen, S. (2015), “The impact of gambling advertising: Problem gamblers report stronger impacts on involvement, knowledge, and awareness than recreational gamblers”. *Psychology of Addictive Behaviors*, 29, 483-491.

- 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 (conocimiento) y grado de autoconciencia relativo a la publicidad del juego.
- El estudio esencialmente 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.

derivados de la actividad de juego, de la existencia de un **daño inherente, diferencial y cualificado del juego online** frente al juego comercializado por canales presenciales^{24,25}.

²⁴ Pueden consultarse a este respecto:

- 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”, cuyas conclusiones son:
 - “Internet-only gamblers used the fewest gambling activities and had the lowest proportion of problems.
 - Land-based gamblers were most likely to report problems related to electronic gaming machines.
 - Mixed-mode gamblers played more gambling forms and were more likely to attribute problems to sports betting”.
- Gainsbury, S. (2015), “Online Gambling Addiction: the Relationship Between Internet Gambling and Disordered Gambling”, *Current Addiction Reports* (2015) 2:185–193, Springer. Páginas 189-190:
 - “Taken together, the evidence reviewed here suggests that Internet gambling does not cause gambling problems in, and of, itself. However, use of Internet gambling is more common among highly involved gamblers, and for some Internet gamblers, this medium appears to significantly contribute to gambling problems. Internet gamblers are a heterogeneous group, and the impact of this mode of access on gambling problems is moderated by a range of individual, social and environmental variables. As Internet gambling continues to evolve and participation increases, particularly among young people who are highly familiar with Internet technology and online commerce, it is likely that related problems will emerge.
 - Research and regulation will have to evolve to further the understanding of the impact of this mode of access on the experience and incidence of gambling disorders. There appear to be some unique differences between Internet and land-based gamblers who experience problems.
 - Theoretical models for gambling and problem gambling have been developed based on land-based gambling, largely not considering the recent emergence of Internet modes. It is important to revisit these conceptual models to verify if they account for pathological gambling among Internet gamblers and whether any new variables or interactions should be included to explain the emergence of gambling problems [...].
 - The Internet offers a potentially strong environment for the provision of responsible gambling, including player-focused tools and resources for moderating play such as expenditure tracking, self-set spend limits, time outs and information.
 - Furthermore, operators can enact strategies to assist customers including targeted notifications (e.g. pop-up messages) based on patterns of play and other tailored contacts derived from analysis of player accounts to identify risky behaviour [...]”.
- Blaszczynski, A., Russell, A., Gainsbury, S., & Hing, N. (publicado online el 6 de marzo de 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.

²⁵ Recientemente se está comenzando a analizar con carácter específico cuáles son los factores de riesgo centrales relacionados con, específicamente, el juego online, de cara a la generación de problemas de juego.

- Un ejemplo es Hing, N., Russell, A.M. y Browne, M. (2017): “Risk factors for gambling problems on online electronic gaming machines, race betting and sports betting”, *Frontiers in Psychology*.
 - En este estudio se identifica el modo problemático de consumo (online y presencial) y, a la vez, las formas más problemáticas desde el punto de vista de los distintos juegos (slots, apuestas deportivas, apuestas sobre carreras), estableciéndose especificidades en cuanto a los factores de riesgo relativas a cada uno de los juegos en, concretamente, el canal online.

Otros esfuerzos intentan apreciar una mayor incidencia relativa del juego patológico en jóvenes en los últimos tiempos y de la particular prominencia del canal online en tal colectivo, consecuencia lógica de la mayor familiaridad con este canal del público de menor edad y del incremento de la actividad de juego en general por estos canales. Vid. Chóliz, M. (2015), *The Challenge of Online Gambling: The Effect of Legalization on the Increase in Online Gambling Addiction*, *Journal of Gambling Studies*.

Todo lo anterior conduce a **descartar cualquier aproximación general basada en la prohibición de la publicidad del juego de los operadores con licencia para ofrecer juegos en España, así como a ponderar convenientemente la fijación de restricciones a la misma.**

Debe destacarse que, en particular en el contexto del juego online, el favorecimiento de un mercado regulado que haga posible la actividad económica y el establecimiento de restricciones a la misma, en este caso en materia de publicidad, no son objetivos contradictorios sino simbióticos. Precisamente **para favorecer la protección de la salud pública, a menores, autoexcluidos, jugadores y ciudadanos en general, es necesario un mercado viable con unas reglas que favorezcan la canalización de la oferta y la demanda de juego hacia los entornos regulados, debilitando así el impacto del mercado ilegal que pueda existir.**

En este sentido, la publicidad ha sido uno de los **principales instrumentos de consolidación del mercado regulado de juego de ámbito estatal en España**, habiendo posibilitado el conocimiento de los ciudadanos y jugadores potenciales a la existencia de una oferta regulada y contribuido a la normalización de la actividad de juego como opción de ocio y entretenimiento a lo largo de los últimos años.

La intensidad y consistencia de la inversión realizada en tal concepto por los operadores de juego demuestra la importancia de la publicidad a tal respecto. Así, de acuerdo con datos de INFOADEX, la inversión publicitaria por parte de los operadores de juego de ámbito estatal en prensa, radio, televisión, Internet y publicidad exterior en el período 2014-2016 fue de 386 millones de euros, un 3,21% del total de la inversión publicitaria en el mismo tramo. La misma fuente permite acreditar que, en relación con el total de actividad publicitaria por sectores, la evolución del peso del sector de juego de ámbito estatal se mantiene estable, si bien ligeramente creciente: un 2,9% en 2014, un 3,1% en 2015 y el 3,21% en 2016.

En paralelo a lo anterior, los datos de que dispone la DGOJ consecuencia de las remisiones periódicas de los operadores muestran que, en el período 2014-septiembre de 2017, el gasto publicitario excluyendo bonos ha supuesto el 29,8% del GGR acumulado (413,3 millones de euros sobre 1.387,4 millones). Si se incluyen los bonos, que han supuesto un total de 219 millones en el período, el peso de la inversión publicitaria y promocional sobre el GGR asciende al 45,6%.

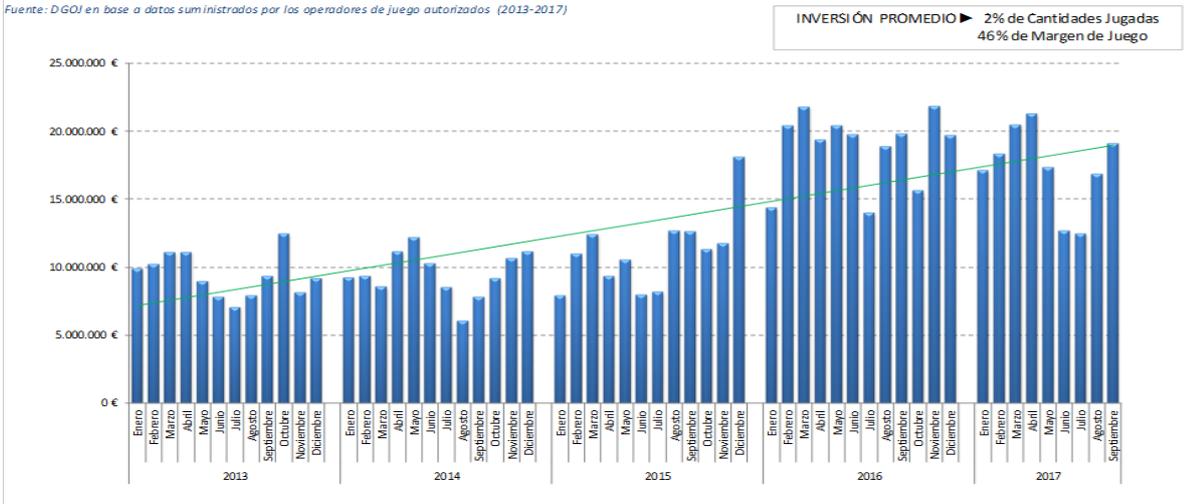
Por su parte, el Gráfico siguiente organiza la información anterior **por meses**, permitiendo apreciar la, en principio, relativa **fluctuación estacional en la intensidad de la inversión publicitaria**, cuyos picos suelen coincidir, con relativa anticipación, con el surgimiento de elementos determinantes del consumo, como pueden ser concretos acontecimientos susceptibles de recibir apuestas deportivas.

Gráfico Nº1. Inversión en actividades de publicidad de los juegos en el período 2013-septiembre 2017. Evolución mensual.

Inversión en ACTIVIDADES DE PUBLICIDAD DE LOS JUEGOS

Juego Online sin reserva de actividad

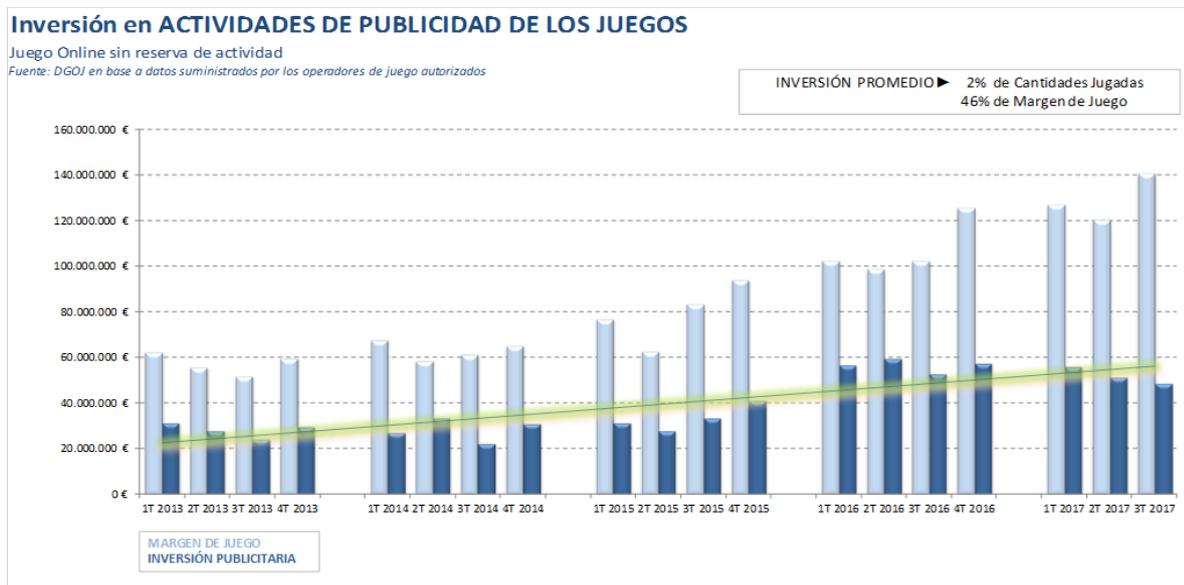
Fuente: DGOJ en base a datos suministrados por los operadores de juego autorizados (2013-2017)



Fuente: elaboración propia a partir de los informes trimestrales de la DGOJ.

El Gráfico permite apreciar, más allá de la tendencia ascendente en el gasto publicitario, revela la **marcada relación entre evolución del gasto publicitario y la dimensión económica del mercado**: la segunda va en proporción con la primera. De hecho, si agregamos la evolución de la inversión publicitaria de juego online **por trimestres** y comparamos la inversión publicitaria con el margen bruto de juego (GGR), podemos apreciar que **la relación se mantiene relativamente constante** en cada tramo temporal considerado y que la cantidad destinada a comunicaciones comerciales no se desvía demasiado del promedio del global del período, en el que supuso un 47% del total del GGR.

Gráfico Nº2. Inversión en actividades de publicidad de los juegos en el período 2013-septiembre 2017. Evolución trimestral



Fuente: elaboración propia a partir de los informes trimestrales de la DGOJ.

Se constata así que la inversión en publicidad resulta un **instrumento de una importancia significativa y relativamente constante** en su utilización por parte de los operadores a lo largo de la totalidad del período, y que por tanto está **contribuyendo decisivamente a consolidar el mercado regulado y en consecuencia a debilitar el juego no regulado o ilegal**. Cualquier regulación de las comunicaciones comerciales de juego de los operadores de juego de ámbito estatal con título habilitante debe aspirar, en consecuencia, a conciliar la garantía de la salud pública con las restricciones a la actividad publicitaria que en atención a la protección de la misma se impongan.

Como reverso a lo anterior, la publicidad en España de entidades que ofrecen actividades de juego accesibles desde territorio español o a residentes españoles sin el título habilitante al respecto está rigurosamente prohibida; y ello con independencia de si la actividad de la entidad está o no efectivamente disponible a los usuarios geolocalizados en España.

Ello se deriva claramente de la manera en que el régimen sancionador de las actividades de juego está diseñado por los artículos 39 y 40 de la Ley 13/2011. Así, el artículo 39.a) tipifica como infracción muy grave “la organización, celebración o explotación de las actividades incluidas en el ámbito de aplicación de esta Ley careciendo del título habilitante correspondiente”. Por su parte, el artículo 40.d) determina como infracción grave, y por tanto independiente de la anterior, el efectuar la promoción, patrocinio y publicidad de los juegos objeto de la Ley cuando se carezca del correspondiente título habilitante.

Es por ello que en el real decreto se clarifica (**artículo 6**) que la **ausencia de título habilitante para ofrecer actividades de juego en España comportará la imposibilidad de realizar comunicaciones comerciales que estén dirigidas a residentes españoles, resulten directamente accesibles desde territorio español o se emplacen en éste**.

4.3.c) 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 juegos²⁶.

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. Dos datos demuestran esta importancia. Por un lado, podemos aludir al **gasto en publicidad de estas entidades.** Por ejemplo, los datos sobre publicidad, promoción y relaciones públicas del operador SELAE muestran que el gasto en tales conceptos ascendió en 2015 a 79,3 millones de euros y en 2016 a 71 millones²⁷. De acuerdo con el V Informe de

²⁶ Memoria anual SELAE 2016, apartado de resultados financieros.

²⁷ Todos estos datos de acuerdo con la previsión presupuestaria que figura en los correspondientes Planes Anuales de Publicidad y Comunicación Institucional del Gobierno, Ministerio de la Presidencia. Disponibles en:

Percepción social sobre el juego de azar en España, elaborado por el Instituto de Política y Gobernanza (2014), el 82% de los encuestados recuerdan el anuncio de la Lotería de Navidad, y el nivel de recuerdo, de tanto el Eurojackpot de la ONCE como la publicidad de la Lotería de El Niño, individualmente considerados, es análogo al de las webs de juego online globalmente consideradas (respectivamente, un 52,6 y un 51,1% de los encuestados, frente al 57,3%).

- **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 coherentes con este propósito**²⁸. 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.

<http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/cpci/Paginas/PlanesEInformes.aspx> .

²⁸ 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

- 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 un operador público y realizar directamente actividades de fomento del 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 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 en su **artículo 30 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**²⁹. Esta previsión parte de lo ya establecido en el artículo 3 apartado 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

²⁹ 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.

juego³⁰, 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.

4.3.d) 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 salud pública obligan a **vincular escrupulosamente los objetivos con los instrumentos regulatorios utilizados** para garantizar que las medidas se encuentren justificadas en su necesidad. El cuadro siguiente sintetiza tal relación.

Cuadro Nº6. Objetivos protegidos, finalidades perseguidas y medidas utilizadas en la regulación de la publicidad del juego

| Finalidades perseguidas | Ejemplos de medidas concretas | Objetivos de interés público de la regulación (salud pública) | | | | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|
| | | Protección de menores | Protección de otros colectivos sensibles (jugadores problemáticos y patológicos) | Presentación no distorsionada de la actividad de juego | Protección de los jugadores: corrección de la información | Protección de los jugadores: evitar incitación al consumo compulsivo |
| Medidas sobre difusión: canales de comunicación y especificidades entre juegos (canales audiovisuales) | Limitaciones horarias en contenidos audiovisuales; limitaciones a marketing activo a determinados colectivos; limitaciones a publicidad en redes sociales | x | x | | | |
| Medidas sobre contenido: principios y limitaciones generales | Protección de menores, veracidad, juego responsable, responsabilidad social, patrocinio, promociones comerciales | x | x | x | x | x |

³⁰ 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.

| Finalidades perseguidas | Ejemplos de medidas concretas | Objetivos de interés público de la regulación (salud pública) | | | | |
|-------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|
| | | Protección de menores | Protección de otros colectivos sensibles (jugadores problemáticos y patológicos) | Presentación no distorsionada de la actividad de juego | Protección de los jugadores: corrección de la información | Protección de los jugadores: evitar incitación al consumo compulsivo |
| Medidas sobre contenido: mensaje de juego responsable | Mensaje juega con responsabilidad, participación de personajes de notoriedad pública, prohibición de patrocinios en objetos destinados a menores | x | | x | | x |
| Medidas sobre contenido: especificidades entre juegos | Limitaciones a la publicidad de premios y botes; obligaciones de información en concursos | | | x | X | x |

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.

4.3.d.1) Medidas relativas a la difusión de las comunicaciones comerciales

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 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 comunitaria³¹. 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.

³¹ 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.

Las medidas de esta naturaleza se desarrollan en el **artículo 11** sobre protección del menor, así como en los **artículos 14 a 18** 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 servicios de sociedad de la información.
- Los servicios de comunicación audiovisual.

4.3.d.1.1) Publicidad a través de servicios de sociedad de la información

En lo que respecta a las **comunicaciones comerciales a través de servicios de sociedad de la información**, se ha adoptado un **enfoque en general no limitativo de su accesibilidad**, en atención a consideraciones de proporcionalidad y 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. Partiendo de dicho enfoque se han introducido sin embargo distintas limitaciones, de particular vigencia en el momento actual vista su creciente importancia: según datos de INFOADEX, las comunicaciones comerciales a través de Internet han pasado de suponer el 12,3% de la publicidad de los operadores de ámbito estatal en 2014 al 21,9% en 2016.

Así, en materia de protección de menores (**artículo 11**), existe una **limitación absoluta en relación con la difusión de comunicaciones comerciales** en medios, soportes, canales, páginas web, programas o contenidos **destinados a menores de edad**.

En línea con lo anterior, en el mismo artículo 11 relativo a la protección de menores se incluye expresamente una **previsión sobre publicidad en redes sociales**, consistente en que la difusión de comunicaciones comerciales por parte de los operadores de juego podrán difundirse únicamente en perfiles corporativos o correspondientes a usuarios mayores de edad –y por tanto las restricciones solo serán aplicables a redes sociales que condicionen la participación a un perfil de usuario en el que éste declare su edad, entre otros datos, y siempre con arreglo a lo que el usuario manifieste-. Esta medida pretende disminuir los riesgos específicos que se derivan de la publicidad en redes sociales³², basados en las nuevas posibilidades de marketing que comportan las mismas y que básicamente introducen el riesgo de que los menores:

- Reciban comunicaciones comerciales de juegos en su perfil por parte de los operadores de juego o de otros usuarios.
- Reciban y participen activamente en la difusión de esas comunicaciones comerciales de juego, mediante las distintas acciones de relevancia de contenido típicas de las redes sociales.

Ya en el **artículo 14**, se introducen determinadas previsiones destinadas a reforzar la protección de los usuarios en materia de publicidad a través de servicios de sociedad de la información. Así, siguiendo con la protección de los menores, se contempla la **obligación de que la publicidad incorpore un identificador relacionado con el juego de azar**, para permitir su categorización a los efectos de facilitar el funcionamiento de los mecanismos de control parental.

³² Estos riesgos ya están siendo estudiados y sistematizados en la literatura científica. A este respecto destaca el reciente estudio (febrero de 2015) de Gainsbury, S. *et al.* "An Exploratory Study of Interrelationships Between Social Casino Gaming, Gambling, and Problem Gambling", *International Journal of Mental Health and Addiction*, Volume 13, Issue 1, pp 136-153. Disponible en: <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs11469-014-9526-x>

Igualmente, más allá de la protección de los menores, en el artículo 14 se establece que **las redes sociales con perfil de usuario deberán disponer de mecanismos de filtrado que permitan impedir la aparición de las comunicaciones comerciales de juego**. 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 – actualmente en fase de proyecto-, 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.

Finalmente, se contempla en dicho artículo 14 que, 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 equivalente dirigida a usuarios registrados inscritos en el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego o que hayan ejercitado su facultad de autoexclusión**. 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.

4.3.d.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). Este enfoque se deriva del artículo 7 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual (LGCA), destinado a la protección del menor, en particular su apartado 2, que distingue entre varias franjas horarias a este respecto; y se sigue igualmente por el vigente Código de Conducta de Comunicaciones Comerciales sobre Juego.

Este **grado cualificado de protección** en materia de servicios de comunicación audiovisual que se deriva de las limitaciones horarias responde a varias razones.

- En primer lugar, el **menor grado de disponibilidad sobre los contenidos publicitarios** que tienen los receptores en este tipo de canales audiovisuales, tanto desde un punto de vista de accesibilidad general a las mismas como desde la perspectiva del control o el rechazo a la comunicación, disociada del propio contenido audiovisual, una vez aquélla está teniendo lugar.
- En segundo lugar, 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**: de nuevo según INFOADEX, la inversión publicitaria de los operadores de juego estatal a través de radio y televisión en el período 2014-2016 roza el 72% del total de la inversión publicitaria del período. También siguen siendo éstos los canales a los que fundamentalmente están expuestos los menores. A este respecto, los distintos Estudios Generales de Medios ponen de manifiesto que la radio y la televisión son, junto con Internet, los medios más utilizados por este subsegmento de población: en 2016, un 56,7% de la población de entre 14 y 19 años escuchan a diario la radio (58,3% en 2014), y un 84,7% de los menores ven a diario la televisión (85,9% en 2014)³³.

El punto de partida de la regulación ha sido la **situación existente en el vigente Código de Conducta**, que básicamente establece una **distinción en el tratamiento según los distintos juegos y canales audiovisuales** (radio y televisión). Los cambios quedan sintetizados en el cuadro siguiente.

³³ Fuente: AIMC, 2015 y 2017, *Marco general de los medios en España*.

Cuadro nº7. 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 | Reglas de difusión en servicios de comunicación audiovisual 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 22h a 6h salvo comunicaciones comerciales de apuestas en el curso de eventos deportivos en directo (sujeto a reglas particulares y nunca en horario de protección reforzada; <i>vid. infra</i>) | Difusión prohibida en horario de protección reforzada (de acuerdo con el art. 7.2 LGCA: 8-9h y 17-20h en días laborables; en sábados, domingos y festivos, 9-12h) y en programas y en o junto a programas dirigidos específica o principalmente a público infantil. Limitaciones a las promociones comerciales en publicidad durante la retransmisión acontecimientos deportivos en directo. | Se refuerza la previsión. Se incluyen, por coherencia y eficacia de la norma, los juegos complementarios. Se incluyen los nuevos juegos de máquinas de azar y apuestas cruzadas. Se cualifica el régimen de publicidad de apuestas en retransmisión de eventos deportivos en directo. Se sujetan a determinadas condiciones las promociones comerciales o bonos en el canal radiofónico |
| 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 en el caso del bingo) | Difusión prohibida en horario de protección reforzada y en programas y en o junto a programas dirigidos específica o principalmente a público infantil | 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 | Difusión prohibida en horario de protección reforzada y en programas y en o junto a programas dirigidos específica o principalmente a público infantil | No cambia |

| Juegos | Características estructurales | Reglas de difusión en servicios de comunicación audiovisual televisiva | Reglas de difusión en servicios de comunicación audiovisual radiofónica | Innovación respecto a Código de Conducta vigente |
|--------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| 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. | Difusión prohibida en o junto a programas dirigidos específica o principalmente 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. | Difusión prohibida en o junto a programas dirigidos específica o principalmente a público infantil. | No cambia. |

Tratamiento por tipo de servicio: radiofónico o televisivo

Como puede apreciarse, por tipo de canal, en la **publicidad de servicios de comunicación audiovisual televisiva se establecen**, en línea con el Código de Conducta, tres niveles de intensidad; en la relativa a **servicios de comunicación audiovisual radiofónica**, los niveles son solo dos, los menos restrictivos.

En cuanto a la conveniencia del mantenimiento de la **distinción de tratamiento entre el canal audiovisual y el radiofónico**, en la preparación del real decreto se estudió la **posibilidad de unificar**, por motivos de coherencia en la efectividad de la protección del menor, **las disposiciones aplicables a ambos canales**, en línea con el artículo 7 de la LGCA, que no realiza tal distinción. Esta posibilidad **se descartó finalmente en atención a razones de proporcionalidad**, ponderando la efectividad derivada de la medida con el coste para operadores y proveedores de espacios publicitarios en atención a los datos disponibles.

Así, la **penetración sensiblemente inferior del canal radio en los menores es sensiblemente inferior que en televisión, en relación con la televisión**, como pone de manifiesto la distribución por edades de los datos del ya mencionado Estudio General de Medios para 2016, que se muestran en el siguiente cuadro.

Cuadro Nº8. Penetración de los medios en España, 2016. Porcentajes horizontales

| | Población (000) | Diarios | Suplementos | Revistas | Radio | Televisión | Cine | Internet | Exterior |
|----------------------|-----------------|---------|-------------|----------|-------|------------|------|----------|----------|
| TOTAL | 39.716 | 26,5 | 9,5 | 35,2 | 60,0 | 87,8 | 4,0 | 71,9 | 74,7 |
| EDAD | | | | | | | | | |
| 14 a 19 | 2.628 | 15,9 | 4,8 | 35,1 | 56,7 | 84,7 | 7,0 | 90,8 | 81,5 |
| 20 a 24 | 2.271 | 19,4 | 5,0 | 37,1 | 58,8 | 83,3 | 7,0 | 91,8 | 84,2 |
| 25 a 34 | 5.648 | 23,7 | 6,5 | 37,6 | 63,4 | 83,8 | 6,1 | 91,8 | 81,9 |
| 35 a 44 | 7.730 | 27,6 | 8,9 | 37,5 | 68,2 | 85,4 | 4,0 | 88,3 | 80,1 |
| 45 a 54 | 7.128 | 31,0 | 11,2 | 37,0 | 66,0 | 88,3 | 3,5 | 79,3 | 76,3 |
| 55 a 64 | 5.618 | 31,7 | 13,0 | 35,1 | 59,5 | 91,0 | 3,2 | 65,1 | 72,1 |
| 65 o más | 8.693 | 25,3 | 10,8 | 29,6 | 47,1 | 92,2 | 2,1 | 31,8 | 61,1 |
| Edad Promedio (Años) | 47,6 | 48,9 | 51,5 | 46,2 | 46,0 | 48,3 | 40,2 | 42,0 | 45,6 |

Fuente: AIMC, 2017. 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 considerablemente inferior a la que se registra en televisión (56,7% frente a 84,5%), e igualmente inferior, en algunos casos sensiblemente, al resto de segmentos, excluidos los mayores de 65 años. Sobre el colectivo de menores de edad inferior a 14 años, parece lógico asumir que el porcentaje de penetración de la radio –en particular en aquellos sujetos que no la escuchan por decisión propia sino de un tercero- es similar o incluso inferior.

Lo anterior, unido al hecho de que el canal radio registra una elevada proporción de la inversión publicitaria por parte de los operadores de juego estatal (superior al 31% en el período 2014-2016), permite concluir que **una asimilación del tratamiento del canal radio al del servicio de comunicación audiovisual televisiva podría generar efectos desproporcionados** en relación con la supuesta mejora en la protección del menor que ello supondría. En consecuencia, se ha decidido mantener un régimen en general menos restrictivo para la publicidad a través del servicio de comunicación audiovisual radiofónica que para la televisiva.

Esta menor restricción, en atención a consideraciones de proporcionalidad, no solo es visible en relación con las reglas de difusión horaria, sino también, dada la peculiar naturaleza de las comunicaciones en el medio radiofónico, 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. De esta asimilación se exceptúan los servicios a petición, donde, en lógica aquí con la LGCA, no resultan aplicables las restricciones horarias.

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 actualiza la situación 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 científica³⁴, 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, razón última de establecer limitaciones horarias a la difusión de comunicaciones comerciales, se considera que la exposición continuada de los mismos a la publicidad de determinados tipos de juego, en función de las características arriba mencionadas, 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.

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.

³⁴ Vid., por ejemplo Parke, J. y Griffiths, M. (2006). The Psychology of the Fruit Machine: The Role of Structural Characteristics. *International Journal of Mental Health and Addiction*, 4, 151-179.

El nivel de mayor intensidad lo encontramos en los llamados **juegos de casino (blackjack, ruleta, punto y banca), el póquer y las apuestas no mutuas (de contrapartida y cruzadas)**. Estos juegos mantienen su régimen en relación con el Código de Conducta, lo que esencialmente significa que en televisión solo puede realizarse publicidad de los mismos entre las 22h y las 6h. 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**. 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.

En este nivel, en relación con los juegos no existentes en el momento de la aprobación del Código de Conducta³⁵, en concreto las **máquinas de azar online y las apuestas cruzadas**, se incluyen expresamente en este nivel, en la medida en que sus características son similares a las de los juegos originalmente comprendidos en él.

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, **en el canal televisivo la publicidad se limita a la franja entre las 22 horas y las 6 horas del día siguiente. En el canal radiofónico se permite la publicidad fuera de tal franja siempre que no sea dentro del horario de protección reforzada o de programas destinados al público infantil**, sin perjuicio ello de las especificidades aplicables a la publicidad mediante retransmisión de acontecimientos deportivos en directo.

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, como puso de manifiesto la fase de información pública de marzo de 2015 y la experiencia comparada, resulta posible y conveniente modular y proporcionar la intensidad en atención a sus características estructurales y sus patrones de consumo.

³⁵ Sin perjuicio de lo cual, a nivel de Código de Conducta su tratamiento ya se encuentra totalmente asimilado al de estos juegos, en virtud del criterio interpretativo validado por la Comisión Mixta de Seguimiento del Código de Conducta de 14 de mayo de 2015 (vid. <http://www.ordenacionjuego.es/es/acuerdo-de-corregulacion>).

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 horarias³⁶, 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 publicar 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 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 alguna especificidad adicional. Este tratamiento es diferente al propuesto en la primera versión del Real Decreto y en consecuencia a continuación se ofrece una explicación detallada al respecto.

La Memoria del Análisis de Impacto Normativo que acompañó en 2015 a la primera información pública relativa a este Proyecto de Real Decreto partía, por un lado, de que el bingo, en su formato online, presenta una mecánica análoga a la de los juegos de casino en cuanto a rapidez y desarrollo del juego y, por el otro, de que el bingo mostraba gran complementariedad, tanto del lado de la oferta como del de la demanda, con los juegos de casino, en particular con blackjack y ruleta, resultando de hecho el patrón general de consumo de bingo concomitante y, de hecho, subsidiario del consumo de los juegos anteriores. En tal contexto de complementariedad de los juegos e identificación entre jugadores de bingo y de juegos de casino, un tratamiento distinto entre la publicidad del bingo y el de los juegos de casino podría mermar la efectividad de las reglas horarias para la publicidad de los juegos de casino, en la medida en que los operadores que comercializasen bingo podrían aprovechar la ventana adicional de disponibilidad temporal para realizar una publicidad indirecta de sus juegos de casino. Ello también supondría asimetrías competitivas entre operadores en función de si disponían

³⁶ 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>).

o no de la licencia de bingo. En consecuencia, en tal momento se optó por alinear el régimen publicitario del bingo al de los juegos de casino.

Sin embargo, **esta aproximación se ha revisado**, en la medida en que, tal como se explica a continuación:

- Es cierto que a fecha actual los datos confirman que el consumo de bingo, en términos de participación global, goza de gran complementariedad con el resto de juegos de casino.
- Pero también es cierto que la base más representativa de los usuarios de bingo consume este juego o bien de manera principal o exclusiva o bien, aun consumiendo otros juegos de casino también, de manera no simultánea a éstos. Ello indicaría que el bingo se consume, y por tanto se percibe, como un producto relativamente diferenciado al resto de juegos de casino.

Así, en primer lugar **cabe confirmar la complementariedad general entre el bingo y el resto de juegos, en concreto los de casino**. Con datos de enero a septiembre de 2017 únicamente el 25,3% de los usuarios de bingo jugaron exclusivamente a ese juego. El resto de los consumidores de bingo jugaron también a otros juegos.

Igualmente, **la complementariedad entre el juego del bingo y el resto de juegos de casino**, en particular blackjack, ruleta y, desde 2015, máquinas de azar **es alta**: en el período analizado, el 47% de los jugadores de bingo jugaron también a la ruleta, el 60% a las máquinas de azar y el 26% al blackjack.

Sin perjuicio de ello, en este momento resulta posible refinar esa relación entre juegos de cara al patrón de consumo típico del jugador desde el punto de vista de la sesión de juego, entendida la sesión como el período de como máximo una hora natural en el que el jugador se muestra activo. Esta visión permite estudiar la posible existencia de un segmento significativo de jugadores de bingo para los cuales este juego es su actividad principal o que, como mínimo, no simultanean el consumo de este juego con el de los juegos de casino. Se trataría no tanto de establecer una relación de complementariedad entre los distintos juegos en atención al volumen de juego y al número de jugadores que están vinculados a otros juegos, como de determinar si el jugador típico de bingo consume ese juego de manera preeminente y diferenciada de otros juegos que pueda consumir.

Con base en el **análisis de las sesiones de juego del período enero a septiembre de 2017**:

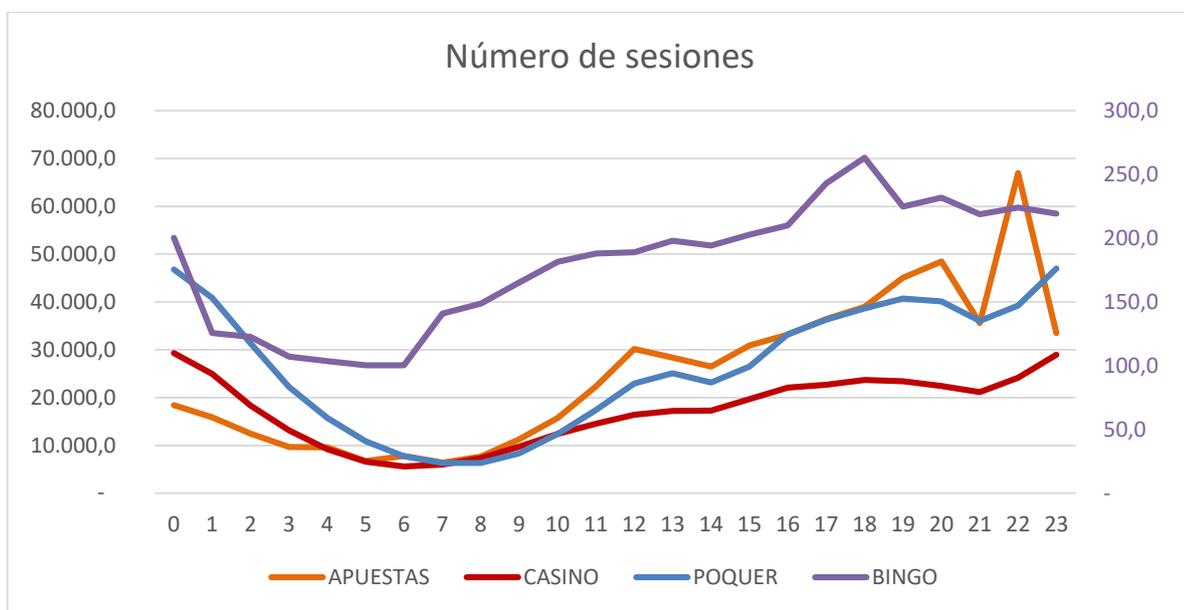
- Si, partiendo de la actividad de los operadores que en el período han desarrollado oferta de bingo, aislamos las sesiones en las que se ha jugado a bingo de las sesiones en las que se ha jugado a otros juegos pero no a bingo y, dentro del primer subconjunto, comparamos aquellas sesiones en las que solo se ha jugado a ese juego con aquellas otras en las que se ha jugado a bingo en conjunción con otros juegos, tenemos que, de un total de 3.003.478 sesiones, **los jugadores solo jugaron al bingo y además a otros juegos de casino en un 14,5% de las mismas, 434.191 sesiones**.
- Si consideramos el gran total de número sesiones de juego de dichos operadores en el período, 5.212.106, el **porcentaje de sesiones en las que los usuarios han jugado al bingo y además a otros juegos de casino sería del 8,3%**; mientras que el **porcentaje de sesiones en las que los jugadores han jugado únicamente al bingo sería del 49%**.

- En términos de participaciones, partiendo del total de participaciones del bingo en el período enero-septiembre 2017, **solo un 13,5% del total de participaciones en bingo se han generado en sesiones en las que los jugadores hayan jugado al bingo y además a otros juegos** (4.566.707 millones de euros de un total de 29.347.283 millones).

Lo anterior indicaría que **la mayoría de jugadores de bingo tiende a consumir el juego sin simultañearlo con otros juegos**. Ello no quiere necesariamente decir que sea el bingo el único juego al que juegan, pero sí que lo consideran un producto relativamente diferenciado del resto de juegos de casino.

El análisis del consumo por franjas horarias parece ser consistente con lo anterior. A tal efecto podemos calcular el número medio de sesiones de juego de los operadores distinguiendo según franjas horarias y según los distintos juegos y, seguidamente, comparar su comportamiento, a lo largo del día, como hace el siguiente gráfico.

Gráfico Nº3. Distribución por número medio de sesiones según franja horaria y los distintos juegos.



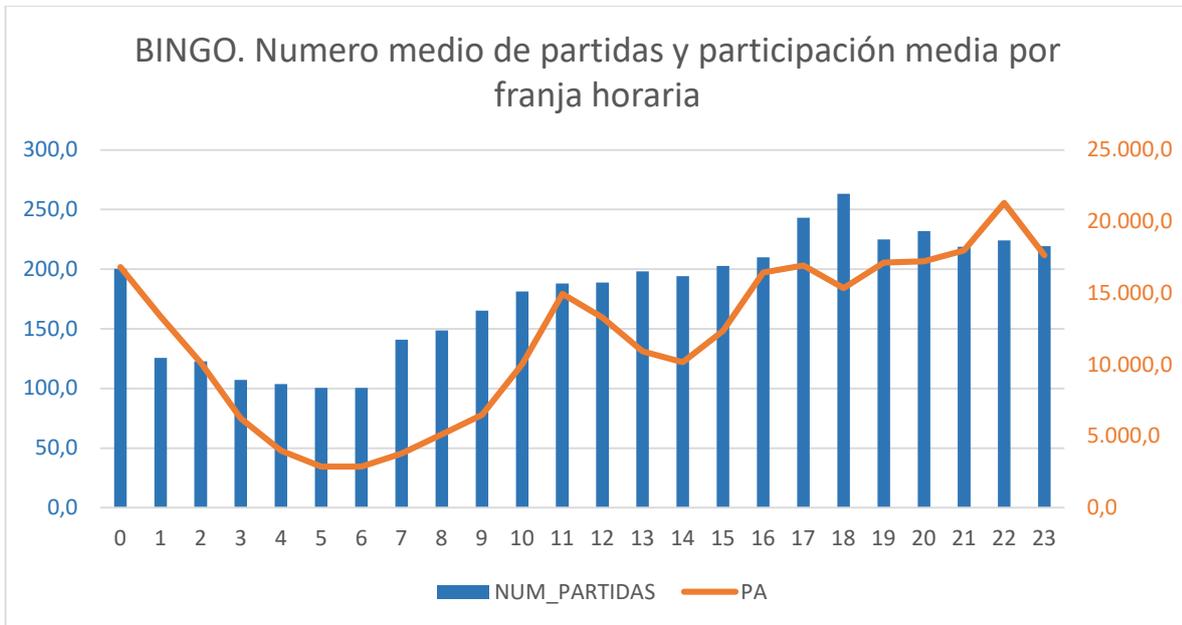
Fuente: elaboración propia con base en datos del mercado de juego regulado estatal. Año 2017, enero-septiembre.

De este gráfico se aprecia que **la curva de distribución de la actividad de juego entre sesiones** (entendiendo como tal sesión cada período de máximo una hora natural en el que el usuario está activo) **en que se consumió el juego del bingo resulta relativamente más “plana” que la del resto de juegos comparados**, apuestas, casino y póquer, que muestran un comportamiento ligeramente más pronunciado en determinadas horas del día y unas horas “valle” en general más marcadas. Ello sin perjuicio de que evidentemente los órdenes de magnitud no sean comparables en el caso del bingo y el del resto de juegos.

Igualmente, se aprecia del gráfico que la **hora pico en el consumo del bingo**, medido por número medio de sesiones, es **la franja de las 18h**, lo cual resulta una especificidad en relación con el resto y, en particular, los juegos de casino.

El gráfico siguiente permite apreciar más claramente esta pendiente relativamente menos pronunciada del bingo, así como el pico de actividad que registra la franja de las 18h, atendiendo al número medio de partidas que tiene lugar en las distintas franjas horarias.

Gráfico Nº4. Distribución por número medio de partidas y por volumen participaciones según franja horaria. Juego del BINGO.



Fuente: elaboración propia con base en datos del mercado de juego regulado estatal. Año 2017, enero-septiembre.

También se puede observar a partir del gráfico anterior que el patrón de consumo según volumen de participaciones (línea continua) difiere del patrón según número medio de partidas (barras horarias azules), apreciándose en el primero los picos y valles característicos de la curva de los juegos de casino, póquer y apuestas exhibida en el penúltimo gráfico.

Lo anterior permite concluir que, si bien es cierto que el juego del bingo muestra en sus volúmenes generales una gran interrelación con determinados juegos de casino, también lo es que el **jugador de bingo representativo registra un patrón claro en cuanto al consumo diferenciado de ese juego consistente en que el consumo simultáneo de juegos de casino no resulta significativo**, bien porque el jugador de bingo tenga al bingo como su juego exclusivo o principal, bien porque lo diferencie de otros juegos que pueda consumir.

Este patrón diferenciado permite plantear si procede ser sensible a mantener las diferencias entre los regímenes publicitarios del bingo y del resto de juegos que se incardinan bajo la licencia general “Otros Juegos”, tal como se establece en el Código de Conducta vigente.

La opción escogida ha sido efectivamente **mantener una mayor laxitud para los primeros, en concreto en la disponibilidad horaria para publicidad por el medio televisivo**, en atención a las siguientes circunstancias.

- Por un lado, si bien las **características estructurales** del bingo online pueden aproximarse hasta cierto punto a las de los juegos de casino, un análisis más detenido de algunos

elementos permite establecer **algunas diferencias de cara al juego de la inmediatez y reiteración en el consumo**. Por ejemplo, un retorno de premios más contenido frente al acumulado histórico entre bingo y casino online (87% frente al 97%), o el carácter puramente mutuo del juego en la formación del premio, con la imposibilidad de establecer botes financiados por el operador.

- Por otro lado, **la importancia de la oferta efectiva de juego de bingo en España es limitada**: 3 operadores en 2016, uno de los cuales se dedica al bingo en exclusiva; 4 en 2017. También lo es, la inversión publicitaria de los mismos en televisión (alrededor del 9% del total de la publicidad canalizada en televisión, para 2016 y el primer semestre de 2017, con arreglo a datos de INFOADEX).
- Finalmente, las contribuciones a la información pública de marzo de 2015 pusieron de manifiesto que **existen soluciones a nivel comparado que permiten minimizar la posible existencia de externalidades positivas del distinto régimen publicitario del bingo hacia los juegos de casino** y por tanto garantizar que no se producirán asimetrías competitivas entre operadores de juego con y sin licencia singular de bingo. Es el caso de la opción por la que se viene optando en Reino Unido, consistente en separar funcionalmente la oferta de bingo de la de casino en la web y plataforma del operador³⁷.

En conclusión, la solución propuesta es que **la publicidad televisiva del bingo podrá emitirse fuera de las franjas horarias de protección reforzada o de los bloques publicitarios vinculados a programas dirigidos al público infantil, siempre que:**

- a) **La comunicación comercial y las posibles promociones hagan referencia estrictamente al juego del bingo.**
- b) **La URL de la página web de juego que en su caso se referencie en la comunicación comercial no contenga información relativa a otros juegos distintos del bingo.**
- c) **La plataforma del operador separe el acceso a los juegos de bingo del resto de juegos.**

4.3.d.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).

³⁷ IGRG, Industry Group for Responsible Gambling, Gambling Industry Code for Socially Responsible Advertising (edición de octubre 2017), apartado 34 párrafo segundo: *“If the advertisement features a website URL and has links to licensed gaming (eg casino, poker etc) on that landing page, then a 56 code restriction will be given. This means the ad can only go on post 9pm as it will be classed as advertising gaming. To avoid this, any licensed gaming must be 2 clicks away (ie the home page is one click, the next page is the second click – where there can be links to licensed gaming”*.

- **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) o la exención de determinadas prohibiciones en relación con la aparición de personajes de notoriedad pública o de patrocinios de actividades de juego en productos destinados a ser consumidos por menores de edad en función de que se realicen mensajes de juego responsable o campañas de concienciación por parte de los participantes (artículos 10 y 12).

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.

4.3.d.II.1) Los mensajes relativos a jugar con responsabilidad

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. Se encuentran en cierta medida ya en línea con la práctica habitual, derivada del Código de Conducta vigente, complementada por algunas medidas adicionales con el objeto de profundizar en determinadas previsiones contenidas en la Recomendación de la Comisión Europea de julio de 2014.

La primera de dichas novedades es la posibilidad de utilizar **personajes de notoriedad pública en la publicidad**. En el proceso de elaboración del real decreto se ha valorado la posibilidad de prohibir de plano la aparición de personajes de relevancia o notoriedad pública, pero se ha considerado más eficaz y proporcionado a la finalidad perseguida prohibirlo solo en circunstancias muy concretas y en el resto de los casos permitirlo con determinadas limitaciones y sujeto a determinadas condiciones.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta posibilidad se **prohíbe cuando** éstos resulten atractivos para, específicamente, el público infantil o juvenil. Fuera de estos casos, estará permitida cuando los mismos protagonicen un **mensaje de juego responsable** en la propia comunicación comercial y, adicionalmente, en la comunicación comercial no se haga una asociación directa entre la actividad de juego y el éxito, relevancia o notoriedad de aquellos. La regla se modula con varias previsiones adicionales, persiguiendo la proporcionalidad de la misma:

- Cuando se trate de comunicaciones en soportes estáticos, la obligación de protagonizar el mensaje se entenderá cumplida si éste figura sobre o junto a la imagen de la persona o personaje utilizado. Igualmente, en el caso de comunicaciones radiofónicas, la frecuencia del mensaje se podrá modular a una de cada tres veces.
- En el caso de que en la comunicación comercial figuren varias personas o personajes de relevancia o notoriedad pública, resultará suficiente con que al menos uno de ellos protagonice el mensaje.

También se introduce la posibilidad de que, cuando con arreglo a lo que se permite en el decreto se utilice un personaje de notoriedad pública, el mensaje “jugar con responsabilidad” pueda ser complementado por o alternado con el de “menores no” o similar, a fin de ampliar el tipo de mensajes de carácter tuitivo cuya potencia puede contribuir a amplificar el personaje notorio.

En definitiva, siempre que el operador optase por utilizar personajes notorios en su publicidad, esa posible influencia contribuirá a la promoción de actitudes responsables frente a la actividad de juego, con mayor impacto para el receptor.

Este enfoque de proteger a los menores del efecto atractivo del personaje de notoriedad pública cuando el mismo se encuentra especialmente relacionado con ellos 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.

Coherentemente 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 la versión del Proyecto que se sujetó a información pública se contempló la posibilidad de exceptuar esta prohibición para el caso de que el patrocinador y el patrocinado desarrollasen conjuntamente, durante la vigencia del patrocinio, iniciativas o campañas educativas expresamente destinadas a menores de edad, con el objeto de informar y sensibilizar de los riesgos para la salud pública que puede generar la actividad de juego. Esta posibilidad se ha descartado finalmente, en atención a la evidencia científica disponible en relación con la familiarización y generación de patrones de consumo de sustancias potencialmente adictivas en menores y pre-adultos, y la escasa o incluso contraproducente influencia de los mensajes de consumo responsable en estas franjas de edad.

4.3.d.II.2) La veracidad de la publicidad: 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 no en las condiciones concretas establecidas por el operador**.

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 está desarrollando 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 bonos. De este proyecto, si bien aún no concluido, ya se puede anticipar que se desprenderán unas indicaciones prescriptivas al respecto para los operadores de juego³⁸.

En todo caso, en el proyecto de real decreto se ha optado por no entrar a regular estas cuestiones, más allá de consignar que evidentemente el cumplimiento los requisitos dispuestos en él no afectará a la posible consideración de las condiciones contractuales concretas establecidas por el operador en relación con la promoción como abusivas o inequitativas. A los efectos del real decreto, en el momento presente se entiende prioritario que éste garantice la veracidad en la traslación de la información, sin perjuicio de que en su caso se pueda abordar la cuestión en el futuro mediante instrumentos distintos.

A tal fin, la regulación arranca de los **criterios interpretativos** relacionados con esta cuestión, **perfilados por la Dirección General de Ordenación del Juego en 2013**³⁹, en el marco de la Comisión Mixta de Seguimiento del Código de Conducta. El real decreto 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).

Tales criterios pretenden **garantizar la adecuación de la información trasladada a las condiciones reales de disfrute del bono y evitar una falsa percepción de gratuidad del mismo**—si tal no es el caso—, mediante la inclusión de determinada información. Estas condiciones se adecuan, en orden a mantener un criterio de proporcionalidad, a determinados canales cuya naturaleza no hace viable la inclusión de toda la información requerida, en concreto las menciones radiofónicas de duración limitada y las comunicaciones a través de *banners* y *microbanners* en Internet. En el caso de los microespacios publicitarios radiofónicos, después de la información pública de 2015 se ha racionalizado la previsión en relación con lo previsto actualmente por la vía de la corregulación, estableciéndose el umbral para la aplicabilidad plena de la obligación en los 10 segundos (anteriormente estaba en 6).

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 pueden ser, en su caso, los importes máximos de apuesta, el momento en el que el jugador puede disponer sin restricciones de las ganancias derivadas del uso del bono o las limitaciones de dichas ganancias a una cantidad límite.

Como novedad y única ocasión en que se aborda el contenido concreto del bono, en refuerzo fundamentalmente del principio de veracidad, se ha decidido **completar lo anterior con 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, desde la fijación del criterio mencionado en la Comisión Mixta de Seguimiento del Código, se han constatado distintas iniciativas promocionales de montante ciertamente elevado (en ocasiones superiores a varios miles de euros) en los que las condiciones

³⁸ Vid a este respecto la reciente comunicación de la CMA, de 21 de noviembre de 2017, relativa a dicha investigación:

<https://www.gov.uk/government/speeches/online-gambling-the-investigation-so-far-and-next-steps>

³⁹ Disponible en: <http://www.ordenacionjuego.es/es/acuerdo-de-corregulacion>.

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 **500 euros por operador**, umbral objetivo y suficientemente proporcionado 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. Tras haber comprobado que, a 15 de octubre de 2017, tan solo 2 operadores mantenían ofertas superiores al montante señalado⁴⁰, 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 perfectamente conocedor de las implicaciones de las promociones sin necesitar la protección adicional que el límite absoluto pretende.

Finalmente, también existe una **prohibición específica a la publicidad de bonos durante la retransmisión de acontecimientos deportivos en directo**, que se detallará más abajo.

4.3.d.II.3) Las especificidades en determinados juegos para limitar el juego irreflexivo y evitar la banalización

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 y la publicidad de los juegos comercializados bajo una licencia general de “Otros Juegos”. El contenido del real decreto refuerza la intensidad de la protección en relación con ambas clases.

Publicidad de apuestas durante la retransmisión de acontecimientos deportivos

La regulación de la publicidad audiovisual de actividades de juego, en particular de apuestas, durante la retransmisión de espectáculos deportivos 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.

Esta publicidad está fundamentalmente relacionada con las apuestas de contrapartida y las apuestas cruzadas, en la medida en que las apuestas mutuas, a diferencia de aquéllas y por su configuración normativa, han de cerrarse antes de que comience el evento en el que se inserta el hecho objeto de la apuesta en cuestión.

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

⁴⁰ A fecha 29/1/2015, 11 de 74 promociones detectadas superaban dicho límite.

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.

La **versión del real decreto inicialmente sometida a información pública permitía esta posibilidad sujeta a distintas limitaciones adicionales**, en particular: que no se incluyese en la comunicación comercial información concreta sobre premios o cotizaciones (cuotas) de la apuesta; que se diferenciase claramente la comunicación comercial del evento en sí, de forma que la primera no apareciese integrada en la narración o los diálogos de los encargados de aquélla, y que no incluyese información sobre promociones comerciales o bonos.

Las múltiples contestaciones que se recibieron tras la anterior información pública, así como la perspectiva del tiempo transcurrido desde entonces y las nuevas experiencias comparadas permiten **en este momento aquilatar las medidas a que sujetar dicha posibilidad, manteniéndola pero reforzando la vinculación directa entre el alcance de aquéllas y los objetivos perseguidos y, a la vez, su eficacia**, como se explica a continuación.

Así, 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 o hípicas 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**⁴¹. 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 elementos que influyen en la conformación de patrones de juego problemático futuros⁴². Adicionalmente, de entre

⁴¹ 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>.

⁴² 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*.

Este estudio analiza la influencia de la publicidad del juego y, en particular, de apuestas y cotizaciones de las mismas, durante acontecimientos deportivos retransmitidos en directo sobre, fundamentalmente, la participación futura en el juego –en apuestas deportivas o en otros juegos distintos- y la generación de patrones de juego problemático en el área de Queensland (Australia). Para ello se realizan ejercicios tanto cuantitativos como cualitativos basados en encuestas a grupos de individuos a lo largo de 2012-2013 –por tanto antes de que entrasen en vigor las nuevas reglas de autorregulación que limitaban este tipo de publicidad y, desde 2017, su prohibición en Australia-, a partir de experiencia

los jugadores, el jugador problemático resulta particularmente susceptible a estos mensajes⁴³, 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 recarga⁴⁴.

Puede por tanto partirse de que la recepción de **publicidad de apuestas durante la retransmisión de acontecimientos deportivos o hípicas 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 restricción -en este caso a la libertad de empresa y al margen de decisión comercial de los operadores para desarrollar su política publicitaria- para atender a la necesidad a cubrir con la norma.

En este sentido, 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 de contrapartida en directo, más allá de que dichos eventos sean efectivamente retransmitidos, parece avalar también

tanto histórica como generada *ad hoc*, en concreto campañas publicitarias ficticias sobre los elementos que desencadenan en mayor medida el deseo de jugar. Se concluye en el estudio que:

- Sobre la participación futura en el juego, este tipo de campañas parecen tener el efecto de incrementarla, en particular en relación con los jugadores actuales y también sobre el público pre-adulto de cara a su futuro consumo, una vez alcancen la edad adulta.
- Sobre la prevalencia del juego problemático, las iniciativas publicitarias de este tipo también tienden a incrementarla, en particular, igualmente, en relación con los jugadores actuales. Por lo que respecta a adolescentes de cara al futuro, las conclusiones también apuntan un posible impacto en la generación de patrones problemáticos en el futuro, consecuencia del efecto de una mayor participación en el juego de los mismos y de la generación de actitudes positivas y normalizadas hacia el juego.
- Sobre los elementos del contenido de estas iniciativas publicitarias más susceptibles de espolear o potenciar el deseo y la inevitabilidad de apostar, se señala a las apuestas “libres de riesgo” –si tu equipo pierde por menos de 10 puntos se te reembolsa la cantidad apostada-, así como las “micro-apuestas” o “apuestas exóticas” para los jugadores con patrones de consumo problemático.

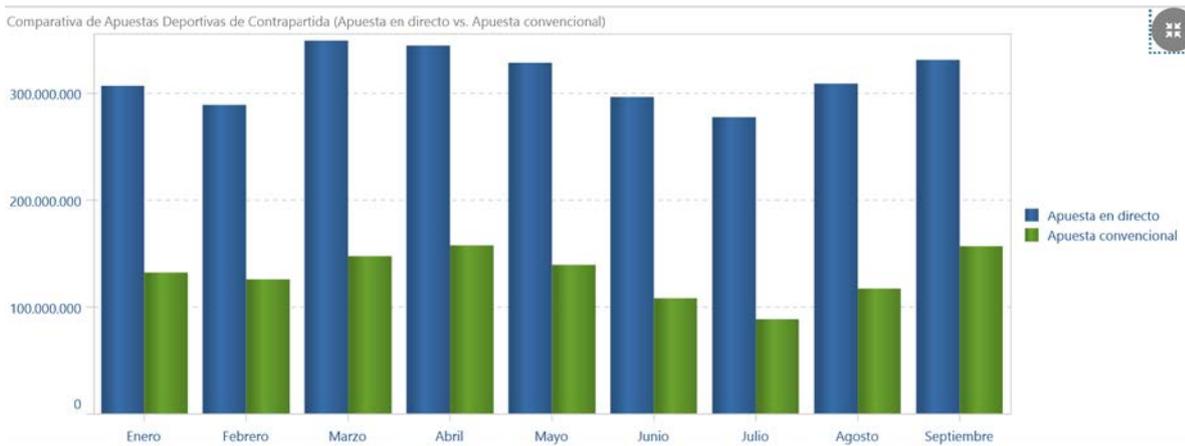
⁴³ Vid. a este respecto:

- 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*.

⁴⁴ 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>.

dicha relación, como pone de manifiesto el gráfico siguiente: 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.

Gráfico Nº5. Proporción apuestas realizadas sobre hechos relativos a eventos ya comenzados y apuestas en las que el evento aún no ha comenzado (“convencionales”) medido en cantidades jugadas. Datos enero a septiembre de 2017.



Fuente: elaboración propia con base en datos de reporte facilitados por los operadores.

Por lo tanto, razones de proporcionalidad en relación con la situación existente aconsejan **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 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.

Finalmente, la regulación ha de procurar la **coherencia, no solo con el resto del ordenamiento jurídico sino también con la filosofía y conjunto de medidas que contiene el propio real decreto; todo ello en refuerzo último de la efectividad de la medida.**

A tal respecto, efectivamente esta especialidad para la publicidad de apuestas durante la retransmisión audiovisual de espectáculos deportivos supone una cierta derogación de las normas aplicables a las propias apuestas y al resto de juegos de casino con carácter general, si bien justificada en la especial relación entre la retransmisión de eventos y la generación de oportunidades para apostar. Pero **una prohibición total de esta posibilidad resultaría inconsistente con el resto de las previsiones generales de la norma no relativas a la difusión audiovisual de publicidad.** Estas disposiciones tienen su base en la priorización de la libertad de empresa (regulando puntualmente los aspectos necesarios en las distintas casuísticas) sobre las prohibiciones absolutas y, en el contexto de los espectáculos deportivos, permiten por ejemplo la publicidad de juegos en instalaciones y recintos deportivos o los patrocinios de actividades y entidades deportivas por parte de operadores de juego; mecanismos publicitarios que igualmente desplegarían su virtualidad en eventos retransmitidos en directo.

Dicho de otro modo, una prohibición absoluta de prohibir la publicidad de apuestas en la retransmisión de deportes directo no resultaría del todo efectiva en un contexto distinto a la prohibición total o al menos a una restricción considerablemente más elevada de la publicidad del juego, opciones que, por las razones explicadas en los apartados 3.5 y 4.2 de esta memoria, no se han considerado procedentes.

Por otra parte, tal coherencia determina que determinados elementos de la regulación sobre publicidad audiovisual en la retransmisión de eventos deportivos en directo no sea solo aplicable a las programaciones antes de las 22h, sino también después, habida cuenta de que los riesgos apuntados anteriormente exceden la protección del menor, objeto de la protección según distintas franjas horarias.

En atención a todo lo anterior, se **propone una regulación de la publicidad de apuestas en retransmisiones en directo de eventos deportivos que permita acomodar su práctica a una garantía suficiente de la protección de los riesgos específicamente apuntados.**

Para ello se parte de la línea que se siguió en 2015, si bien con una reconfiguración de los elementos a abordar, habida cuenta de que la evolución de la actividad y el estado actual de la cuestión desde un punto de vista científico permiten concretar adicionalmente los elementos problemáticos.

Así, **durante las retransmisiones en directo por cualquier medio de acontecimientos deportivos, hípicos 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, se cumplan las condiciones** que detalla el cuadro siguiente.

Cuadro Nº10. Requisitos de la publicidad de apuestas en retransmisiones de acontecimientos deportivos en directo.

| Previsión | Justificación | Franja horaria en que se aplica la restricción |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| La retransmisión debe tener lugar fuera de las franjas de protección reforzada del artículo 7.2 LGCA | Protección del menor, alineada con el régimen de la Ley General de la Comunicación Audiovisual | Laborables: 8-9h y 17-20h. Sábados y festivos: 9-12h |
| Cuando publiciten apuestas sobre hechos concretos, éstos deben relacionarse estrictamente con el acontecimiento que se retransmita o con otros de la misma competición | Coherencia con el principio general de sujeción de la publicidad de las apuestas a determinadas franjas horarias en función de las características de juego. La publicidad, dentro de la excepción horaria, debe ir estrictamente referida a informar de las condiciones comerciales relativas a los eventos retransmitidos o aquéllos estrictamente relacionados con los mismos. Una extralimitación en lo anterior conduce a pervertir el alcance de la regla general en | Hasta 22h-a partir de 6h |

| Previsión | | Justificación | Franja horaria en que se aplica la restricción |
|--------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|
| | | materia de publicidad audiovisual de juego (apuestas de contrapartida y cruzadas a partir de las 22h) | |
| La publicidad no incluya | Promociones o bonos | 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 | En todo momento |
| | Interpelaciones o incitaciones a la realización inmediata de apuestas (incluyendo evolución de cuotas sobre los mismos hechos objeto de apuesta) | 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 | En todo momento |
| | 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 | En todo momento |
| | Cuotas de apuestas relativas a hechos que pueden suceder antes de que finalice el encuentro (apuestas <i>in-play</i>). | Limitación de la incitación a apostar y a la realización reiterada de apuestas. Los elementos de reiteración y proximidad se encuentran más presentes en relación con apuestas sobre hechos susceptibles de resolverse antes de la finalización del partido | En todo momento |
| | Información exclusivamente relativa a las cuotas mejor retribuidas y de mayor riesgo sobre un hecho concreto | Limitación de la incitación a apostar a partir de una información incompleta de la situación. Conveniencia de evitar generaciones de sesgos en el perceptor de la publicidad derivados en relación con el riesgo de determinadas apuestas | En todo momento |
| | Vinculaciones entre el hecho de apostar y un mayor disfrute y socialización del entretenimiento derivado del espectáculo deportivo o 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 | En todo momento |

| Previsión | Justificación | Franja horaria en que se aplica la restricción |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|
| 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 | En todo momento |

Fuente: elaboración propia.

Como se ve, **las previsiones se aplicarán a la publicidad que se inserte en acontecimientos retransmitidos en directo, sean éstos estrictamente deportivos, hípicas 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.

Más allá de esta precisión, se puede apreciar que **la única medida destinada estrictamente a limitar la disponibilidad de oportunidades publicitarias dentro de estos acontecimientos consiste en la prohibición de plano de tal publicidad en el horario de protección reforzada.** Constituye ello un mínimo coherente con las reglas sobre publicidad audiovisual en el resto de juegos y particularmente necesario a tenor de la creciente tendencia a la dispersión horaria de estas retransmisiones.

Más allá de la anterior imposibilidad, **la regulación no tendría por objeto** afectar directamente a la disponibilidad del espacio publicitario, sino **racionalizar su contenido**, con el triple objetivo de proteger a los menores, personas con problemas de juego y jugadores en general de los perjuicios que una exposición reiterada de los mismos pueden generarles.

En relación con el régimen actual, **se mantiene la vinculación entre la publicidad de las apuestas concretamente ofrecidas y el acontecimiento que se retransmite o con otros de la misma competición deportiva.** La razón es que el propósito de establecer una especialidad en materia de publicidad audiovisual para las apuestas de contrapartida y cruzadas no es generar una ventana de captación de clientes sino propiciar un conocimiento razonable de la oferta del operador en relación con determinadas apuestas. No obstante, **esta limitación no regirá entre las 22h y las 6h**, en la medida en que se entiende que dentro de esa franja la posibilidad de extender la publicidad a otros hechos resulta coherente con la posibilidad de realizar publicidad de apuestas en general, sin que se generen riesgos adicionales. Ello a diferencia del resto de las medidas que se proponen, que pretenden incidir sobre riesgos que se generarían tanto antes como después de esa hora.

Así, como ya se establecía en la primera versión del real decreto, **se prohíbe que la publicidad incluya bonos o promociones, tanto directa como indirectamente** -por ejemplo incorporando referencias a su existencia y disponibilidad en la página web del operador-. Está constatado que en las retransmisiones en directo se suele apelar a estas condiciones como instrumento sobre todo de

captación de clientes, aunque también de mantenimiento. La reiteración de esta práctica genera una continua incitación a acceder a los servicios del operador, en gran medida dissociada de las apuestas sobre el evento concreto retransmitido; en particular teniendo en cuenta que la normativa no permite apostar sobre un evento en curso con fondos de depósitos realizados en un momento posterior al inicio del evento. La conveniencia de limitar que esa incitación además se potencie consecuencia de la reiteración del mensaje, unida a la voluntad de coherencia y eficacia de la medida, aconsejan que se mantenga dicha prohibición tanto antes como después de las 22h, evitando que a partir de dicha hora se intensifique dicho mensaje en la misma retransmisión.

Desde un punto de vista de la presentación de la publicidad, **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 con 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 canales⁴⁵. 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**. Estos elementos son muy específicos, al haberse considerado que una limitación genérica de prohibir información sobre cotizaciones (cuotas) de las apuestas, como se manejó en la versión sometida a información pública, podía resultar desproporcionada y, posiblemente, menos eficaz. A este respecto debe tenerse en cuenta, de nuevo, las reglamentaciones de las apuestas de contrapartida y las cruzadas, que prohíben la realización de nuevos depósitos para utilizarlos en apuestas en acontecimientos en desarrollo. Igualmente, la cotización es un elemento informativo de interés para el natural posicionamiento competitivo del operador que puede reputarse relativamente aséptico si se le despoja de incitaciones a consumir la apuesta.

Por tanto, **en lugar de la prohibición genérica de cuotas, se ha optado por limitar los siguientes aspectos, en línea con la literatura científica hoy existente al respecto**⁴⁶:

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Es de destacar a este respecto la reciente 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).

- **La incitación directa o indirecta a realizar una apuesta**, incluyendo las interpelaciones del narrador o la comparación entre cuotas pasadas y presentes.
- **La posibilidad de publicitar la opción de “cashing-out”**, esto es, de reintegrar la cantidad apostada, en todo o en parte, previamente a la verificación del hecho objeto de la apuesta.
- **Las cuotas específicas sobre apuestas “in-play”** estrictamente referidas a apuestas sobre hechos cuyo resultado fuese susceptible de resolverse con anterioridad a la finalización del evento deportivo.
- **La información exclusivamente relativa a las cuotas mejor retribuidas y de mayor riesgo** en relación con un determinado hecho objeto de apuesta.

Todas ellas contribuyen a que la apuesta de contrapartida o cruzada pase de ser un mero pronóstico realizado con antelación sobre un resultado concreto, a una actividad continua, basada en la constante secuencia participación/resolución cuasi-inmediata con posible reintegro total o parcial del premio/nueva apuesta a otro evento de resolución inminente. No se trata en este punto de prohibir tales apuestas, que indudablemente constituyen uno de los grandes atractivos para los consumidores, sino de eliminar la apelación reiterada y renovada a realizar apuestas dentro de un tracto uniforme de consumo a lo largo del evento retransmitido.

Finalmente, se incluye también la **prohibición de vincular el hecho de apostar y un mayor disfrute y socialización del entretenimiento derivado del espectáculo deportivo, o entre aquél y la lealtad o afinidad del apostante hacia determinados participantes o deportistas**. Se trata de no trasladar la imagen de que las apuestas potencian la experiencia del espectador de deporte mediante una actitud proactiva y de implicación hacia el eventual resultado del encuentro.

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.

Publicidad de juegos comercializados bajo licencia general de “Otros Juegos”

En el Código de Conducta no existe previsión específica sobre el contenido de las comunicaciones comerciales de estos juegos. Sin embargo, **sus singulares características**, ya analizadas anteriormente, y la mayor posibilidad que comportan de incitar a un consumo irreflexivo o compulsivo de juego, tanto por parte de jugadores sin problemas como del lado de aquéllos que ya los tienen, han aconsejado valorar la posible introducción de limitaciones en este sentido, sin perjuicio del canal de comunicación escogido para la difusión de la publicidad.

El análisis realizado en 2015 a partir de la observación de los **datos del mercado del juego online** de ámbito estatal entonces existentes apuntaba la posibilidad de que la **publicidad de estos juegos estuviese directamente relacionada con la inmediatez de la decisión de los jugadores en cuanto a cuándo desarrollar actividades de juego**, haciéndolo en un momento cercano en el tiempo a la recepción de la publicidad. **Con base en los datos más actualizados de 2017, resulta plausible mantener tal presunción**, a tenor de las curvas reflejadas en la Gráfica N°3 relativa a la distribución horaria según número de sesiones a propósito del análisis del comportamiento del juego del bingo.

-
- 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.

En dicha gráfica se aprecia que el póquer, las apuestas y los juegos de casino registran una mayor actividad, medida en número de sesiones, en las franjas horarias en las que la publicidad les está permitida (de 22h de la noche a 6h del día siguiente). Sin embargo, el bingo, que tiene una mayor disponibilidad publicitaria, registra una curva más plana en cuando a la distribución horaria de las sesiones.

Con base en este análisis, en 2015 se concluyó que la recepción de publicidad, sin perjuicio de otros motivos, puede tener un efecto condicionante para la decisión del jugador a la hora de desarrollar actividades de juego, tanto de depositar como de participar, en un momento inmediatamente posterior a aquélla. En consecuencia, una vez descartada la prohibición total de que en las comunicaciones comerciales aparecieran **referencias a premios o botes** por considerarse desproporcionada e incluso perjudicial para el propio jugador, en la versión del real decreto sujeta a información pública de marzo de 2015 se optó por permitir que la publicidad incluyese información objetiva y veraz sobre el importe de premios o botes concretos, siempre que los mismos no constituyan el elemento principal de la comunicación comercial, en atención al tamaño de la sobreimpresión, a su emplazamiento dentro de aquélla, o a su importancia dentro del mensaje trasladado.

Sin embargo, tras la información pública se ha considerado conveniente **simplificar la regla y eliminar la previsión, sin condicionar con carácter general la presentación de los premios o botes en el contexto de la comunicación comercial**, buscando la certidumbre y predictibilidad en la aplicación de la regla, habida cuenta del elevado carácter valorativo de los elementos originalmente introducidos. Igualmente, se ha observado que, incluso después de la introducción efectiva de las máquinas de azar en 2015, **la publicidad de estos juegos no suele descansar en la variable premio tanto como en los bonos o promociones**.

En este sentido, ya se ha reforzado la regulación general de los bonos en el artículo 13 (límite absoluto de 500 euros) y además, en aras de evitar posibles asimetrías competitivas o conductas publicitarias susceptibles de incurrir en fraude normativo, **se establece una prohibición expresa de realizar comunicaciones comerciales que incluyan promociones o bonos si las mismas tienen lugar durante la retransmisión de acontecimientos deportivos en directo**. La razón fundamental es la coherencia con la misma prohibición de publicitar bonos en la publicidad de apuestas durante acontecimientos en directo, dado que muchos operadores de apuestas ofrecen promociones para éstas y para sus juegos de casino simultáneamente, y la procedencia de garantizar la efectividad de la primera.

4.3.e) Corregulación, autorregulación y supervisión administrativa

El real decreto incluye determinadas previsiones dirigidas al **fomento de la corregulación** (auspiciados y validados por la autoridad encargada de la regulación del juego) **y al conocimiento por parte de la autoridad encargada de la regulación del juego de los acuerdos de autorregulación que los operadores suscriban fuera de los acuerdos de corregulación**. En particular, en el marco de los acuerdos de corregulación se consigna (**artículo 19**) 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 corregulación** 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 corregulación** 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 corregulación 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**, se ha optado por un tratamiento acorde al de la propia LRJ, la cual opta decididamente por la corregulación pero sin cerrar la puerta a este otro tipo de acuerdos. En este sentido, se establece que los acuerdos de autorregulación que los operadores suscriban fuera de lo establecido en el apartado anterior sobre aspectos de su actividad relacionados con el contenido del real decreto serán comunicados a la autoridad encargada de la regulación del juego.

4.4 El juego responsable: medidas adoptadas y justificación

4.4.a) Descripción de las medidas

En el caso de las disposiciones sobre juego responsable 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**.

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 el período de información pública y la solicitud de los informes recabados. **Para apreciar con mayor nitidez el sentido de estos cambios, puede consultarse el Anexo II, que los recoge sistemáticamente.**

Cuadro Nº9. Principales novedades del real decreto en materia de juego responsable.

| Artículo | Objeto | Descripción de la medida | Propósito perseguido | Vinculación con el propósito | Proporcionalidad |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 21 | Política de responsabilidad social corporativa | Desarrollo de política integral, plan de medidas de juego responsable como parte del plan operativo, designación de un responsable dentro de la empresa, posibilidad de desarrollar sus funciones mediante Resolución posterior de la DGOJ | 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 |
| 22 | Obligaciones de información | Acceso y contenido de los espacios dedicados a información de los elementos de "Juego Responsable" y "Juego Seguro" | Proporcionar información completa en un único lugar fácilmente accesible | La centralización y exhaustividad de la información permite un rápido acceso y referencia y un mayor conocimiento y asimilación | Coste asumible, derivado de la organización técnica y de contenidos de la página web del operador |
| 23 | Personajes de relevancia o notoriedad pública en el portal | En los entornos web accesibles sin registro de usuario, no podrán figurar salvo que se vinculen a mensajes de juego responsable y prohibición de menores | Incrementar efectividad de la concienciación | La participación del personaje amplifica la potencia del mensaje | Coste asumible, integrado en la propia participación del personaje de relevancia o notoriedad pública |
| 24 | 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 |

| Artículo | Objeto | Descripción de la medida | Propósito perseguido | Vinculación con el propósito | Proporcionalidad |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 25 | 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 |
| 26 | 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 | 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 |
| 27 | 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 | 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) |
| 28 | Información y asistencia en materia de juego responsable y comportamientos de riesgo | Habilitación por parte del operador de un servicio telefónico de atención al cliente, que incluirá asistencia en materia de juego responsable. Obligación de proporcionar determinada información como mínimo | Canalizar orientación al jugador con problemas o inquietudes | La cercanía e inmediatez de la orientación en relación con el momento en que lo necesite el jugador puede incrementar la percepción del mismo sobre la existencia de un problema | Coste a asumir por el operador. Racionalización del coste mediante la posible externalización o asunción del servicio por varios operadores de manera compartida |

| Artículo | Objeto | Descripción de la medida | Propósito perseguido | Vinculación con el propósito | Proporcionalidad |
|------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| 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 |

Fuente: elaboración propia.

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

La inclusión en el real decreto de un Título que complemente las medidas existentes en materia de juego responsable es **coherente** con la finalidad tuitiva de la norma, relacionada con la **protección de la salud pública**, así como con su **enfoque integral**. Existe una vinculación clara entre ambas partes y una vocación de interrelación, consistencia y refuerzo recíprocos. Prueba de ello es que existen previsiones en ambas partes que suponen realmente las dos caras de una misma medida; por ejemplo el tratamiento a los personajes de notoriedad pública en la publicidad y en la propia página web del operador.

La práctica totalidad de la regulación del real decreto a este respecto consiste en el establecimiento de determinadas **medidas aplicables por los operadores de juego, concreción de los objetivos mencionados en el artículo 8 de la LRJ**.

Existiendo un claro e ineludible objetivo de protección de la salud pública en relación con el juego responsable, de cara a explicar la justificación de las medidas incluidas en el real decreto, el ejercicio de justificación descansa principalmente en **analizar su pertinencia para garantizar tal objetivo, así como su proporcionalidad y ponderación de cara a su asunción por parte de los operadores de juego**.

Este enfoque ponderado, en línea con la aproximación que desde otras jurisdicciones se ha adoptado en esta cuestión, por ejemplo la británica⁴⁷, tiene las siguientes **proyecciones** en el real decreto:

- 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 (o facilitando distintas opciones a los operadores o incluso la articulación concreta de la obligación, caso por ejemplo del criterio de detección de comportamientos de riesgo o la posibilidad de externalizar –y compartir entre varios operadores- el servicio de información y asistencia) que permita conseguir el objetivo perseguido.

⁴⁷ A este respecto, puede destacarse por ejemplo el documento (febrero de 2015) de la Gambling Commission “*Strengthening social responsibility: Amendments to the social responsibility provisions in the LCCP and to Remote technical standards. Summary of key changes*”, que sintetiza los cambios a nivel de regulación y corregulación en materia de juego responsable, a propósito del nuevo marco regulatorio en ese país consecuencia de su Gaming Act de 2014. Disponible en: <http://www.gamblingcommission.gov.uk/pdf/LCCP-summary-of-key-changes---February-2015.pdf>.

- En segundo lugar, el **ámbito de las medidas a incorporar es muy concreto**. Ya existe un buen número de medidas a tal respecto actualmente vigentes en las normas aplicables y en los requisitos exigibles para la obtención de títulos habilitantes⁴⁸. La vocación de este real decreto es servir **de complemento a esas otras muchas medidas ya existentes**, reforzando determinados ámbitos particularmente menos robustos.

Es importante tener en cuenta que la reciente **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 la plena incorporación de dicho acervo, salvo, justificadamente, en relación a alguna medida concreta. El Anexo I a esta memoria detalla cada una de las medidas de la Recomendación; su ubicación concreta en el ordenamiento jurídico estatal cuando es el caso; cuando se encuentran pendientes de incorporación, si se han incorporado al real decreto; y, en caso contrario, cuál ha sido la razón para no hacerlo.

- 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.
- Finalmente, 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.

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

4.4.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 desordenados 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 reciente 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

⁴⁸ Vid. apartado "Oportunidad de la norma", de esta Memoria.

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.

Igualmente, y en orden a no distorsionar la percepción del ciudadano en su ponderación de los riesgos del juego, así como por coherencia con el resto del contenido, se introduce una previsión de que en el portal de juego del operador, en concreto en aquellos entornos no sujetos a identificación de usuario y por tanto accesibles también para los no registrados, no podrá utilizarse la **imagen de personajes de relevancia o notoriedad pública** sin que dicha imagen esté claramente acompañada de un mensaje de juego responsable y de prohibición de juego a menores de edad.

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.

4.4.b.II) Mecanismos de sensibilización

La traslación al jugador y, más ampliamente, al ciudadano, de los potenciales riesgos de la actividad de juego para la salud pública, 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**, tras ponderar el mecanismo de interlocución y el alcance de la obligación para todos los implicados (operador y jugadores), 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. En un contexto de comunicación electrónica o telemática, el escenario plausible es que los cuestionarios se residencien en algún

alojamiento web accesible mediante un vínculo y se hagan disponibles al jugador directamente por la autoridad encargada de la regulación del juego, con lo que la obligación del operador se limitaría a poner en conocimiento del jugador la existencia del cuestionario. Se considera que el coste derivado de dar satisfacción a dicho requerimiento es plenamente incorporable a la interfaz técnica del operador en sus relaciones con los jugadores y, en todo caso, menor que el beneficio para el interés general que se deriva de contar con dicha información. Igualmente es proporcionada la aproximación a la contestación del jugador: ésta será en todo caso voluntaria y anónima, sin perjuicio de la posibilidad de sujetar a identificación el acceso a los cuestionarios con el fin de preservar la integridad de los datos obtenidos.

4.4.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**).
- El jugador pueda obrar en consecuencia a su propia consciencia de problemas de juego potenciales (**derecho de autoexclusión y facultad de suspensión voluntaria**).
- El operador asista o canalice la asistencia al jugador en problemas o en búsqueda de información en relación con estas cuestiones (**asistencia en materia de juego responsable**).
- Desde un punto de vista más general, el operador traslade al jugador determinada información para su sensibilización en relación con el tratamiento de los problemas del juego (**información al jugador** de instituciones u organizaciones de promoción del juego responsable o de asistencia frente a los riesgos del juego).

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 dilligence*).

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 y 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, **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 responsable, cumplimentar el test de autoevaluación y consultar las herramientas de control de actividad de juego y gasto existentes.
- 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**.

Este enfoque se entiende **más proporcionado que la opción inicialmente barajada**, con arreglo a la versión del proyecto para información pública de marzo de 2015, consistente en establecer un umbral de incremento de más del ochenta por ciento de la media de gasto de los tres meses anteriores en que el jugador hubiese realizado alguna participación. Las simulaciones realizadas como consecuencia de las observaciones recibidas, con arreglo a los datos entonces disponibles permitieron plantear que tal criterio podría suponer que la alerta se disparase en usuarios, en número considerable, cuya actividad de juego resultase muy escasa o insignificante, en términos económicos y, por tanto, presumiblemente no problemática⁴⁹. A tenor de ello, se valoró la posibilidad de contener en parte este problema de “falsos positivos” estableciendo un suelo o mínimo de gasto objetivo a considerar que eliminase este riesgo, valorándose determinados montantes.

De hecho, **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

⁴⁹ Con arreglo a los datos de 2014, el número medio de alertas mensuales en tal sentido superaba las 118.000, siendo el número mensual de usuarios activos, con los mismos datos, de 394.000.

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. Todo ello se encuentra en línea con la literatura científica actual, 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 comportamientos⁵⁰.

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, 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.

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 integral de toda actividad de fomento del juego responsable, de prevención de fenómenos de adicción al juego, y en su caso de 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, de nuevo, 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.

⁵⁰ A tal respecto, destacan los recientes trabajos:

- 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.

En este sentido, **las obligaciones que se incorporan son garantistas** (habilitación de un servicio un servicio telefónico, gratuito y al menos en castellano, para el jugador, con detalle del contenido mínimo informativo que puede cubrir dicho servicio) **pero suficientemente proporcionadas**, en la medida en que el servicio se puede prestar individualmente o en conjunción entre operadores; o incluso a través de terceros, previo el oportuno acuerdo firmado al efecto.

4.4.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.

La medida tiene su precedente en un precepto contenido en la versión inicial del real decreto, el antiguo artículo 24, “Campañas de sensibilización”, que disponía que no resultarían aplicables las

restricciones horarias previstas en el Título I del presente Real Decreto a la difusión de campañas cuyo exclusivo objeto fuese la sensibilización frente a los efectos adversos del juego. Este precepto se ha eliminado al considerarse tras la fase de información pública que el efecto sensibilización sobre la actividad de juego podía quedar neutralizado por el efecto de una posible publicidad encubierta de la actividad de juego del operador, resultando incongruente con las reglas de difusión horaria establecidas y contraproducente con la filosofía protectora del proyecto.

Se entiende que la nueva solución, al exigir que, sin perjuicio de que de manera más o menos clara esté presente la imagen o marca del operador, la comunicación ni se refiera directamente al operador como tal ni contenga ninguna alusión a actividades de juego, elimina este riesgo y, a la vez, proporciona mayor libertad al operador para trasladar toda suerte de actividades de interés público que esté instrumentando mediante las formas sociales o fundacionales en cuestión.

4.4.c) Medidas relacionadas con el juego responsable inicialmente consideradas y descartadas

La versión inicial del proyecto sometida a información pública en 2015 proponía regular determinados aspectos de la relación entre jugadores y operadores, en concreto: el destino de premios obtenidos por usuarios incursos en prohibición de jugar; el destino de fondos de registros cancelados por inactividad; la cancelación de registros de usuarios inscritos en el Registro de Interdicciones de Acceso al Juego; la comunicación del importe y el destino de fondos y premios; y el destino de fondos en caso de cese de la actividad por operador. La idea era establecer un régimen claro de actuación en estas situaciones y destinar los fondos en algunas de dichas situaciones a instituciones u organizaciones de promoción del juego responsable o de asistencia frente a los riesgos del juego.

Sin embargo, tras la información pública se ha optado por suprimir los artículos mencionados en atención al análisis coste-beneficio de:

- Por un lado, el reducido volumen económico de los fondos en estas situaciones.
- Por otro lado, la dificultad operativa potencialmente generadora de incertidumbre, consistente en destinar los fondos en cuestión a terceras entidades por parte del operador, cuando esos montantes le pueden seguir siendo exigidos por el jugador en tanto su derecho de crédito no haya prescrito con arreglo a las normas generales del Código Civil.

4.4.d) 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 36⁵¹. En la actualidad, por aplicación del Anexo II del mismo Real Decreto, los límites son de 600, 1.500 y 3.000 euros, respectivamente.

⁵¹ 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 primera petición de aumento de límites o la desaparición de cualquier limitación que realice un participante, éste deberá superar las 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.

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.- Tramitación

Tramitación realizada en 2015

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.

5.1 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.

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”.

- 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).

5.2 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.

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 2015) 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.

6.- Normas que quedan derogadas

El real decreto no deroga disposiciones vigentes.

7.- Impacto económico y sobre la competencia

El procedimiento de tramitación del real decreto de comunicaciones comerciales de las actividades de juego y de juego responsable ha seguido las pautas establecidas en las normas aplicables al efecto, fundamentalmente el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, relativa al procedimiento de elaboración de reglamentos.

De resultas de estas contribuciones, que más abajo se sintetizan, se han incorporado al texto determinadas modificaciones en relación con la versión presentada a información pública. **El Anexo II desarrolla de manera sistemática en qué consisten estos cambios.**

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 los mismos, fundamentalmente relacionados con la introducción de restricciones de los operadores a ofertar sus productos en las condiciones en que ellos decidan, serán aplicables a todos los operadores por igual, tanto en lo

relativo a publicidad como a juego responsable sin discriminación de ningún tipo en cuanto al ámbito de aplicación del real decreto. 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 equipararse.

Desde el punto de vista de la publicidad del juego, **las diferencias** que pueden existir entre distintos juegos **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, por un lado, las modalidades de juego resultan suficientemente distintas entre sí como para que la distinta regulación condicione de manera determinante la decisión de consumo de los demandantes de juegos y, por otro lado, existen multitud de operadores que cuentan con varias de las licencias generales posibles, en particular la de otros juegos y la de apuestas, lo que rebaja en cierta medida las condiciones de diferenciación de operadores.

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, tampoco 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 pueden ver incrementados sus costes directos en relación con determinadas previsiones específicas, como por ejemplo en la **utilización de personajes de notoriedad pública**. En todo caso, los mismos, al igual que el resto de las medidas incluidas, resultan plenamente incorporables a la actividad publicitaria escogida, permitiendo la realización de tal opción publicitaria, en principio no permitida, con un coste muy contenido y sin merma de la efectividad o eficiencia de estas últimas.

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 corrección 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 el **juego responsable**, 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 corregulación**, 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 corregulación, 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 corregulación, 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

De la misma manera, **tampoco cabe apreciar un impacto significativo** sobre las condiciones de desarrollo del mercado de espacios publicitarios. Las medidas contenidas en el Título del real decreto relativo a publicidad hacen referencia fundamentalmente al contenido de las comunicaciones comerciales, no a la facultad de los operadores de realizar o no tales comunicaciones comerciales, que resulta esencialmente inalterada o escasamente modificada.

8.- Impacto sobre el orden constitucional de competencias

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 del presente proyecto normativo no se derivan efectos que impliquen un aumento del gasto público o una disminución de ingresos públicos ni financieros ni no financieros. Carece por tanto de impacto sobre los Presupuestos Generales del Estado y no implica tampoco ningún impacto en los presupuestos de las Comunidades Autónomas ni de las Entidades Locales.

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).

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.

Cuadro Nº 10. Estimación de cargas administrativas.

| Carga administrativa | Origen | Coste | Unidades | Frecuencia | Población estimada | Subtotales |
|-------------------------------------------------------------------------------|------------|-------|----------|------------|--------------------|------------|
| Obligaciones de comunicación a la Administración Pública | | | | | | |
| Art. 20. Comunicación acuerdos autorregulación | Voluntario | 2 | 1 | 1 | 1 | 2 |
| Art. 25. Comunicación estudios sobre juego responsable | Voluntario | 2 | 1 | 1 | 10 | 20 |
| Art. 29. Comunicación convenios de asistencia en materia de juego responsable | Voluntario | 2 | 1 | 1 | 10 | 10 |
| Obligaciones de información a la Administración o a terceros | | | | | | |
| Art.22. Obligaciones de información | Obligación | 100 | 1 | 1 | 60 | 6.000 |

| | | | | | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|-----|---|---|----|--------|
| Art. 24. 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 | 60 | 3.000 |
| Art. 26. Detección de comportamientos de riesgo de los usuarios | Obligación | 300 | 1 | 1 | 60 | 18.000 |
| Art. 28. Información y asistencia sobre juego responsable y comportamientos de riesgo | Obligación | 300 | 1 | 1 | 60 | 18.000 |

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 (artículo 22) 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 (artículo 24) 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

Este proyecto tiene un impacto de género nulo, en la medida en que no existían desigualdades de partida en relación a la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres y en la Orden no se prevé ningún tipo de medida que pueda atentar contra la misma.

ANEXO I CONTENIDO DE 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: COMPARATIVA CON LA NORMATIVA ESTATAL DE JUEGO

| Elementos de la página web | |
|----------------------------|----------------------|
| Recomendación Comisión | Legislación nacional |

| Elementos de la página web | | |
|--------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Nombre de la empresa | <input checked="" type="checkbox"/> Regulado en cada OM | Art. 8 OOMM Juegos: "Información sobre el operador del juego y, en particular, sobre la posesión y vigencia de títulos habilitantes otorgados por la Comisión Nacional del Juego, nombre comercial, denominación social, domicilio social y, en su caso, dirección de quien lo represente en España". |
| Lugar de inscripción | <input checked="" type="checkbox"/> Regulado en cada OM | Art. 8 OOMM Juegos: "Información sobre el operador del juego y, en particular, sobre la posesión y vigencia de títulos habilitantes otorgados por la Comisión Nacional del Juego, nombre comercial, denominación social, domicilio social y, en su caso, dirección de quien lo represente en España". |
| Dirección email | <input checked="" type="checkbox"/> Regulado en cada OM | Art. 7 OOMM Juegos : "El sistema de atención y resolución de quejas y reclamaciones deberá ser fácilmente accesible para los posibles interesados y deberá contar, al menos, con un acceso electrónico a través del sitio web del operador que dejará constancia de la fecha y hora de recepción de las reclamaciones presentadas por esta vía". |
| Símbolo de no juego para menores | <input checked="" type="checkbox"/> Apartado 3.4 del Anexo IV de la OM 3124/2011 | "El operador deberá informar, en su página de inicio, de la prohibición de jugar a los menores de edad o incapaces". Medida reforzada en el real decreto: obligaciones de información. |
| Mensaje de juego responsable | <input checked="" type="checkbox"/> Apartado 3.2.a) Anexo VI OM 3124/2011 | "El operador dispondrá de un contenido específico de información sobre juego responsable. El enlace al contenido de juego responsable estará presente en todas las pantallas con independencia de las dimensiones del terminal utilizado por el operador". Medida reforzada en el real decreto: obligaciones de información. |
| Link a páginas de asociaciones de lucha contra juego patológico | <input checked="" type="checkbox"/> Anexo VI 3.3.b) OM 3124/2011 | "El operador dispondrá de un enlace visible en su página de inicio que ofrezca información que permita ponerse en contacto con instituciones, asociaciones o centros de ayuda". Medida reforzada en el real decreto: obligaciones de información. |
| Mostrar que el operador está autorizado | <input checked="" type="checkbox"/> Regulado en cada OM | Art. 8 OOMM Juegos: "Información sobre el operador del juego y, en particular, sobre la posesión y vigencia de títulos habilitantes otorgados por la Comisión Nacional del Juego, nombre comercial, denominación social, domicilio social y, en su caso, dirección de quien lo represente en España". |
| Las reglas del juego y las apuestas deben de estar disponibles en la web | <input checked="" type="checkbox"/> Regulado en cada OM | Art. 8.c) OOMM Juegos: "Información sobre las reglas particulares de los juegos ofertados y sobre las formas de participación en los mismos que el operador pone a disposición del participante. Esta información deberá ser veraz y estar fácilmente disponible antes del inicio de la participación y en cualquier momento durante la misma". Medida reforzada en el real decreto: obligaciones de información. |

| Elementos de la página web | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Los juegos en modalidad "gratis" deben seguir las mismas reglas que los de verdad | <input checked="" type="checkbox"/> Disposición adicional 6ª RD 1614/2011 | <p>"Los operadores de juegos no podrán ofrecer en sus plataformas aplicaciones de juego gratuito que puedan generar en los participantes una expectativa falsa sobre sus posibilidades y probabilidades en el juego efectivamente comercializado, bien mediante la utilización de reglas de juego diferentes, bien mediante el uso de un generador aleatorio de números 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".</p> <p>Medida reforzada en el real decreto: actividades de promoción.</p> |
| Los jugadores deben tener acceso en todo momento a la cuenta para ver su balance | <input checked="" type="checkbox"/> Regulado en cada OM. | <p>Art. 8.d) OOMM Juegos: "Información sobre los premios que el participante hubiera obtenido, sobre el importe que ha jugado, así como del saldo de su cuenta de juego, en los supuestos en que la participación se realice a través de registro de usuario".</p> <p>Medida reforzada en el real decreto: obligaciones de información.</p> |

| Términos y condiciones | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Recomendación Comisión | Legislación nacional | |
| Información sobre los períodos de tiempo para retirar el dinero, así como límites de retirada de la cuenta del jugador. | <input checked="" type="checkbox"/> Regulado en cada OM | <p>Anexo III. Único OOMM Juegos: "El importe de los depósitos realizados en la cuenta de juego se ajustará a los límites, que al respecto, establezca la Comisión Nacional del Juego, en los términos previstos en la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, y en su normativa reglamentaria de desarrollo".</p> <p>Medida reforzada en el real decreto: obligaciones de información</p> |
| Los términos y condiciones deben de ser aceptadas y confirmadas en el proceso de registro | <input checked="" type="checkbox"/> Art. 31 RD 1614/2011 | <p>"2. La aceptación expresa del contrato de juego por el participante se manifestará por cualquier medio válido en Derecho y la prueba de ésta y su conservación corresponderá en todo caso al operador de juego".</p> |
| Deben de estar disponibles para poder almacenarlas y recuperarlas en cualquier momento | <input checked="" type="checkbox"/> Art. 31 RD 1614/2011 | <p>"4. El operador deberá poner a disposición del jugador a través de su registro de usuario una copia del contrato de juego inicialmente suscrito y de las eventuales modificaciones del mismo, así como los instrumentos de firma electrónica precisos para su formalización y para el posterior desenvolvimiento de la relación jurídica".</p> |
| Los cambios deben de ser notificados | <input checked="" type="checkbox"/> Art. 31.3 RD 1614/2011 | <p>"3. El participante deberá aceptar expresamente cualquier modificación posterior del contrato de juego".</p> |

| Términos y condiciones | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| La publicidad no deberá de hacer uso de la inexperiencia y falta de conocimiento de los menores | <input checked="" type="checkbox"/> Regulado en cada OM | Art. 9.1.b) OOMM Juegos: "Así, en el caso de los menores, deberá evitarse que la publicidad vaya dirigida a ellos, o que sea especialmente atractiva para niños y jóvenes menores de edad, o que éstos tengan un papel significativo en la concreta actividad promocional". Medida reforzada en el real decreto: principio de protección de menores. |
| Las campañas publicitarias no deberán de contar con jóvenes y menores | <input checked="" type="checkbox"/> Regulado en cada OM | Art. 9.1.b) OOMM Juegos: "Así, en el caso de los menores, deberá evitarse que la publicidad vaya dirigida a ellos, o que sea especialmente atractiva para niños y jóvenes menores de edad, o que éstos tengan un papel significativo en la concreta actividad promocional". Medida reforzada en el real decreto: principio de protección de menores. |
| No deberán de asociar el juego con actividades propias de la cultura juvenil | <input type="checkbox"/> | Art. 9.1.b) OOMM Juegos: "Así, en el caso de los menores, deberá evitarse que la publicidad vaya dirigida a ellos, o que sea especialmente atractiva para niños y jóvenes menores de edad, o que éstos tengan un papel significativo en la concreta actividad promocional". Medida reforzada en el real decreto: principio de protección de menores y reglas sobre participación de personajes de notoriedad pública y patrocinios deportivos. |
| No deben sugerir que el juego marca la transición de la adolescencia a la edad adulta | <input checked="" type="checkbox"/> Regulado en cada OM | Art. 9.1.b) OOMM Juegos: "Así, en el caso de los menores, deberá evitarse que la publicidad vaya dirigida a ellos, o que sea especialmente atractiva para niños y jóvenes menores de edad, o que éstos tengan un papel significativo en la concreta actividad promocional". Medida reforzada en el real decreto: principio de protección de menores. |

| Medidas de protección a menores | | |
|-----------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Recomendación Comisión | Legislación nacional | |
| Los menores no podrán jugar o tener una cuenta de jugador | <input checked="" type="checkbox"/> Art. 6.2.a) Ley 13/2011 | "Desde un punto de vista subjetivo, se prohíbe la participación en los juegos objeto de esta Ley a: a) Los menores de edad y los incapacitados legalmente o por resolución judicial, de acuerdo con lo que establezca la normativa civil". |

| Medidas de protección a menores | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Los operadores deberán de tener procedimientos de verificación de la edad del jugador | <input checked="" type="checkbox"/> Art. 26.2 RD 1613/2011 | "La identificación del participante se realizará a través de un registro de usuario activo único en la que figurarán, al menos, los datos de identificación necesarios para la comprobación de que no está incurso en ninguna de las prohibiciones subjetivas a las que se refieren las letras a), b) y c) del número segundo del artículo 6 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego". |
| Incluir links en las web a programas de control parental | <input checked="" type="checkbox"/> | Medida reforzada en real decreto: obligaciones de información. |
| No hacer publicidad en medios y webs dirigidas a menores ni dar una imagen del juego como una forma de esparcimiento ni a través del material promocional | <input checked="" type="checkbox"/> Regulado en cada OM | Art. 9.1.b) OOMM Juegos: "Así, en el caso de los menores, deberá evitarse que la publicidad vaya dirigida a ellos, o que sea especialmente atractiva para niños y jóvenes menores de edad, o que éstos tengan un papel significativo en la concreta actividad promocional". Medida reforzada en el real decreto: principio de protección de menores. |
| La publicidad deberá de incluir un mensaje de prohibición de juego de menores | <input checked="" type="checkbox"/> Apartado 3.4.a) del Anexo VI de la Orden 3124/2011 y regulado en cada OM | "El operador deberá informar, en su página de inicio, de la prohibición de jugar a los menores de edad o incapaces". Medida reforzada en el real decreto: principio de protección de menores. |
| No hacer publicidad en las inmediaciones de lugares donde los menores pasan tiempo | <input checked="" type="checkbox"/> | Medida reforzada en el real decreto: principio de protección de menores y patrocinios deportivos. |

| Identificación del usuario | |
|----------------------------|----------------------|
| Recomendación Comisión | Legislación nacional |

| Identificación del usuario | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Los Estados miembros deberán de dar acceso a los operadores a las bases de datos para poder comprobar la identidad del usuario</p> | <p><input checked="" type="checkbox"/> Art. 27.2 RD 1613/2011</p> | <p>"La Comisión Nacional del Juego dispondrá los medios necesarios y establecerá los procedimientos adecuados para permitir a los operadores el acceso telemático al Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego.</p> <p>En todo caso, en el proceso de apertura de registro de usuario, antes de su activación, y en el proceso de abono de los premios, el operador deberá contrastar los datos contenidos en el registro de usuario con los que figuren inscritos en el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego, al objeto de verificar que el participante no figura inscrito en el Registro.</p> <p>La Comisión Nacional del Juego establecerá los procedimientos que hayan de aplicar los operadores para la verificación periódica de los datos de sus registros de usuario con los inscritos en el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego".</p> |
| <p>Se deberá de solicitar la siguiente información: nombre, fecha de nacimiento, dirección, correo electrónico o teléfono móvil</p> | <p><input checked="" type="checkbox"/> Se deduce de lo establecido en el art. 26 del RD 1613/2011</p> | <p>"La identificación del participante se realizará a través de un registro de usuario activo único en la que figurarán, al menos, los datos de identificación necesarios para la comprobación de que no está incurso en ninguna de las prohibiciones subjetivas a las que se refieren las letras a), b) y c) del número segundo del artículo 6 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego.</p> <p>El registro de usuario recogerá asimismo los datos de identificación fiscal y de residencia del participante y aquellos otros que permitan la realización de las transacciones económicas y el operador de juego que se determinen por la Comisión Nacional del Juego".</p> |
| <p>El correo electrónico o el número de móvil deben ser validados por el operador</p> | <p><input checked="" type="checkbox"/> Art. 22 RD 1613/2011</p> | <p>"El sistema deberá garantizar la identidad del transmisor y del receptor, la confidencialidad de la información transmitida mediante el empleo de algoritmos de cifrado y autenticación eficaces y la integridad de la información transmitida a través de los canales de comunicación empleados para la participación e interacción con los sistemas de juego".</p> |

| Identificación del usuario | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Posibilidad de adoptar medios de identificación electrónica | <input checked="" type="checkbox"/> Art. 15.1.g) Ley 13/2011 y apartado 3.4.b) Anexo VI OM 3124/2011 | <p>Ley 13/2011: "A identificarse de modo seguro mediante el documento nacional de identidad, pasaporte o documento equivalente o mediante sistema de firma electrónica reconocida, así como a la protección de sus datos personales conforme a lo previsto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y su normativa de desarrollo".</p> <p>OM 3124/2011: "El operador deberá establecer contraseñas de acceso del jugador a su cuenta de juego que sea necesario introducir al inicio de cada sesión, pudiendo optar por procedimientos de autenticación que ofrezcan una mayor seguridad".</p> |
| Posibilidad de crear cuentas provisionales hasta que se haga efectivo el registro | <input type="checkbox"/> | Medida no incorporada. Para residentes en España la previsión no es necesaria. Para no residentes, el artículo 26 Real Decreto 1613/2011 establece: "La verificación de los datos aportados por el participante no residente en España deberá ser realizada por el operador en el plazo máximo de un mes desde la activación del registro de usuario y será condición imprescindible para el cobro de los premios obtenidos por el participante cualquiera que sea su importe y naturaleza". |
| Cada usuario debe tener una única cuenta | <input checked="" type="checkbox"/> Art. 26.2 RD 1613/2011 | "El operador establecerá los procedimientos y mecanismos necesarios para garantizar que un mismo jugador no dispone de varios registros de usuario activos". |
| Separación de las cuentas de jugador y de las del operador | <input checked="" type="checkbox"/> Art. 39 RD 1614/2011 | <p>"1. En relación con los fondos depositados por los participantes en las cuentas de juego, el operador deberá:</p> <p>a) Disponer de una o varias cuentas corrientes bancarias en España en las que ingresará los importes depositados para la participación en los juegos. Las cuentas serán exclusivas y diferenciadas del resto de cuentas de las que pudiera disponer el operador [...]".</p> |

| Medidas de juego responsable | |
|------------------------------|----------------------|
| Recomendación Comisión | Legislación nacional |

| Medidas de juego responsable | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Los operadores deben de desempeñar actividades de educación | <input checked="" type="checkbox"/> Art. 8.1 Ley 13/2011 | <p>"Las políticas de juego responsable suponen que el ejercicio de las actividades de juego se abordará desde una política integral de responsabilidad social corporativa que contemple el juego como un fenómeno complejo donde se han de combinar acciones preventivas, de sensibilización, intervención y de control, así como de reparación de los efectos negativos producidos".</p> <p>Medida reforzada en el real decreto: colaboración con la Administración, estudios sobre juego responsable.</p> |
| Los operadores deben de formar a su personal para que interactúen con los jugadores en los problemas derivados del juego patológico, incluyendo chat y teléfono | <input type="checkbox"/> | <p>Medida incorporada en el real decreto: información y asistencia en materia de juego responsable.</p> |
| Deben de aparecer avisos al jugador sobre las cantidades ganadas y perdidas, del tiempo jugado siendo necesaria la aceptación por parte del jugador | <input checked="" type="checkbox"/> Regulado art. 8.2 OM HAP/1370/2014 | <p>"Sin perjuicio de las acciones preventivas contra el juego patológico recogidas en su Plan Operativo, el operador pondrá en conocimiento del jugador el tiempo transcurrido y el importe gastado en la sesión destinada al juego de máquinas de azar mediante un aviso a través de la interfaz de juego".</p> |
| No se debe permitir hacer depósitos en las cuentas por cantidades superiores a las permitidas | <input checked="" type="checkbox"/> Art. 36 RD 1614/2011 | <p>"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". Anulación de esos umbrales sujeta a condiciones adicionales (realización del test de juego responsable del Anexo I del Real Decreto 1614/2011.</p> |
| No permitir jugar si no hay fondos suficientes | <input checked="" type="checkbox"/> Art. 8.2 Ley 13/2011 | <p>"Los operadores no podrán conceder préstamos ni cualquier otra modalidad de crédito o asistencia financiera a los participantes".</p> |
| Permitir en cualquier momento la suspensión o la autoexclusión | <input checked="" type="checkbox"/> Apartado 3.1.b) Anexo VI OM 3124/2011 | <p>"El jugador debe disponer de la opción de autoexclusión que bloquee su cuenta por los periodos que se establezcan, sin que pueda recibir ofertas promocionales ni comunicaciones del operador durante el mismo".</p> <p>Medida reforzada en el real decreto.</p> |
| Suspensión del juego por lo menos durante 24 horas | <input checked="" type="checkbox"/> Apartado 3.1.b) del Anexo VI de la OM 3124/2011 | <p>"El jugador debe disponer de la opción de autoexclusión que bloquee su cuenta por los periodos que se establezcan, sin que pueda recibir ofertas promocionales ni comunicaciones del operador durante el mismo".</p> <p>Medida reforzada en real decreto. Prohibición de enviar comunicaciones promocionales a autoexcluidos; derecho de suspensión voluntaria.</p> |

| Medidas de juego responsable | | |
|----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Autoexclusión por períodos no inferiores a 6 meses | <input checked="" type="checkbox"/> Art. 60.1 RD 1614/2011 | "Las inscripciones practicadas en el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego a instancia del propio interesado lo serán por tiempo indefinido. No obstante, a petición del interesado podrá solicitarse la cancelación de la inscripción una vez transcurridos seis meses desde la práctica de la misma". |
| Creación de un registro nacional de autoexcluidos | <input checked="" type="checkbox"/> Art. 22.1.b) Ley 13/2011 | "1. La Comisión Nacional del Juego constituirá, bajo su dependencia y control, los siguientes Registros de ámbito estatal:[...] b) El Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego, en el que se inscribirá la información necesaria para hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a que les sea prohibida la participación en las actividades de juego en los casos en que sea necesaria la identificación para la participación en las mismas". |
| Test de control del comportamiento del jugador | <input checked="" type="checkbox"/> Resolución de 16 de noviembre de 2011 de la DGOJ | "Primero. Aprobar el test de juego responsable y de prevención de conductas adictivas del juego que se acompaña a esta resolución como anexo I". |

| Comunicaciones comerciales | | |
|-----------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Recomendación Comisión | Legislación nacional | |
| Identificación clara del operador | <input checked="" type="checkbox"/> Art. 15.1.h) Ley 13/2011 | "A conocer en todo momento la identidad del operador de juego, especialmente en el caso de juegos telemáticos, así como a conocer, en el caso de reclamaciones o posibles infracciones, la identidad del personal que interactúe con los participantes". |
| Deben incluir mensajes del riesgo del juego para la salud | <input checked="" type="checkbox"/> | La Recomendación sujeta en su punto 40 la oportunidad de incorporar la medida a un análisis de procedencia. Medida no incorporada directamente en atención a la proporcionalidad de establecer obligaciones adicionales al contenido de la comunicación comercial. Igualmente se atiende a la existencia de otras medidas que pueden contribuir, de manera proporcionada, a dicho objetivo: mensaje de juego responsable, desarrollo de campañas de sensibilización. |

| Comunicaciones comerciales | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| No deben hacer manifestaciones infundadas que generen falsas expectativas a los jugadores | <input checked="" type="checkbox"/> | Esta previsión no aparece así textualmente, pero en las OOMM (art. 9.1.b) OOMM Juegos: "Que se asegure que la actividad publicitaria sea socialmente responsable [...]") se habla de publicidad socialmente responsable. En atención al tipo de conductas que se describen, las mismas no son socialmente responsables ya que se basan en dar una visión que no coincide con la realidad, por lo que dejaría de ser responsable. Sin perjuicio de que se pueda dar por satisfecha dicha recomendación, se podrá incluir en el futuro Reglamento de publicidad. Medida reforzada en el real decreto: principios de veracidad y de juego responsable. |
| No trasladar la idea de que el juego puede ser una alternativa al empleo o una solución para los problemas financieros | <input checked="" type="checkbox"/> | Medida reforzada en el real decreto: principio de responsabilidad social. |
| No mostrar que el juego es sinónimo de éxito social a través de celebridades | <input checked="" type="checkbox"/> | Medida incorporada en el real decreto: principios de responsabilidad social y de juego responsable. |
| No sugerir que la destreza puede afectar al resultado cuando no sea cierto | <input checked="" type="checkbox"/> | Medida incorporada en el real decreto: principios de veracidad y de juego responsable. |