

LAS COMUNICACIONES COMERCIALES DE JUEGOS Y APUESTAS *ON LINE*

INFORMES



INFORMES AUC

JULIO 2020

Asociación de Usuarios de la Comunicación (AUC)

Ibiza, 72 ▪ 28009 Madrid

Tel: 91 501 67 73

auc@auc.es

www.auc.es



El documento que aquí se presenta está basado en el proyecto realizado por la Asociación de Usuarios de la Comunicación en el marco de la convocatoria del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social para la concesión de subvenciones a las asociaciones de consumidores y usuarios de ámbito estatal, para el programa *Actuaciones de formación, información y difusión entre los consumidores y usuarios en materia de juego y apuestas, presencial o electrónicamente, de consejos y recomendaciones de uso y consumo responsable.*

Índice

Introducción	4
El marco legal de la regulación del juego	6
Las comunicaciones comerciales de juegos y apuestas <i>on line</i> : Características del estudio	18
Principales resultados	19
Televisión	19
Radio	23
Conclusiones	26
ANEXO: Algunas propuestas de AUC para la regulación de las comunicaciones comerciales de juegos y apuestas	27

Introducción

La oferta de juegos de azar y de apuestas ha experimentado en los últimos tiempos un enorme auge, asociado tanto al desarrollo de esta actividad en el entorno puramente físico (casinos, casas de apuestas), como, muy especialmente, en la modalidad de las denominadas apuestas *on line*.

De acuerdo con los datos del propio sector, recogidos en el Anuario del Juego en España correspondiente a 2019, el volumen del sector en términos económicos "reales" (esto es, el margen entre las cantidades jugadas y los premios otorgados) fue de 9.870,3 millones de euros en 2018, lo que cifra su aportación al PIB en un 0,8%. De ese total, SELAE y la ONCE aglutinan, respectivamente, 3.223 y 1.033 millones de euros, mientras que el denominado juego privado presencial (casinos, bingos, salones y máquinas en hostelería y apuestas) alcanza los 4.857 millones de euros y el juego *on line* (apuestas, póquer, juegos de casino, slot. bingo) los 724 millones de euros. La cifra de juegos y apuestas *on line* supone en torno al 7% de los ingresos totales de esta actividad y en torno al 14% del juego privado.

En el caso de los casinos físicos, cuya gestión depende fundamentalmente de las comunidades autónomas, los problemas que más afectan a los consumidores y usuarios se asocian a cuestiones específicas como la ubicación de las casas de apuestas (especialmente cuando proliferan en determinados barrios donde habitan personas con mayores dificultades económicas, o cerca de los centros escolares); el impedimento eficaz de la participación de menores y personas autoexcluidas, o la propia publicidad de los establecimientos.

Por su parte, los juegos y apuestas *on line* presentan características específicas asociadas al canal como la amigabilidad y ubicuidad del acceso, que facilita tanto el juego impetuoso e impulsivo como el juego compulsivo, al menos siempre que se den determinadas circunstancias psicológicas, sociales, económicas y culturales. La general preocupación por la posible participación de los menores en estas prácticas, destinadas exclusivamente a los adultos, se agudiza en el entorno digital, teniendo en cuenta que su destreza tecnológica les permite superar barreras de identificación, o la posibilidad de conocer y utilizar el número de tarjeta de algún adulto.

Las apuestas y los juegos de azar constituyen una actividad legal, lo que significa que su regulación, incluyendo la relativa a las comunicaciones comerciales, debe garantizar tanto el ejercicio de los operadores como los derechos de los

consumidores y usuarios, pero sin olvidar que se trata de una actividad susceptible de generar riesgos para la salud y perjudicar a las personas en sus intereses económicos, lo que implica establecer limitaciones especiales para la oferta orientadas a prevenir dichos riesgos.

Hay que tener en cuenta que el mundo del juego “moderado”, “seguro” y “responsable” y el mundo del “juego patológico” (los “trastornos por juego”, tal y como son diagnosticados actualmente en el DSM V) no son en absoluto compartimentos estancos; de modo que, en la medida en la que la regulación del primero no esté bien resuelta, esa carencia supondrá un factor de agravamiento para el segundo. Y ello por no hablar de otros efectos colaterales como la “tormenta perfecta” que supone la combinación del juego y el acceso a créditos rápidos con su elevados (y usurarios) intereses, generándose así una espiral de sobreendeudamiento de difícil solución.

AUC lleva décadas desarrollando diferentes actuaciones orientadas a la defensa de los consumidores y usuarios en el campo de los juegos y apuestas y de sus comunicaciones comerciales. Ha interpuesto demandas, denuncias y reclamaciones, según el caso, contra la actividad ilícita de los operadores, en foros tanto nacionales como internacionales; ha colaborado en diferentes estudios con entidades estatales y autonómicas, y ha participado en diversos foros, congresos y jornadas organizados tanto por los operadores como por las administraciones y las organizaciones de la sociedad civil. Además, forma parte del Consejo Asesor de Juego Responsable (CAJR), organismo dependiente de la Dirección General de la Ordenación del Juego.

El marco legal de la regulación del juego

La actividad de los juegos y apuestas *online* no cuenta con una normativa de referencia a nivel europeo, ya sea en forma de reglamento que pueda aplicarse directamente en los diferentes estados miembro o como directiva que deba incorporarse al ordenamiento jurídico de cada uno de ellos. Sí pueden mencionarse, sin embargo, diferentes documentos que ponen de manifiesto la preocupación de las autoridades comunitarias ante este problema¹.

Por lo que se refiere a la legislación estatal, la actividad de apuestas y juegos de azar cuenta en España, como norma básica, con la **Ley 13/2011, de 27 de mayo, de Regulación del Juego (LRJ)**, la cual, tal y como se recoge en el preámbulo de la misma, atiende a la necesidad de ofrecer seguridad jurídica a operadores y participantes en los diferentes juegos, sin olvidar la imprescindible protección de los menores de edad, de aquellas personas que hubieran solicitado voluntariamente la exclusión de participar, así como la salvaguardia del orden público y la prevención de los fenómenos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo.

Hay que recordar que, hasta la aprobación de la LRJ, tal y como reconoce el mencionado preámbulo, el régimen jurídico del juego había sufrido pocos cambios desde su despenalización en 1977. La aparición de las apuestas *on line*, y la dificultad de actuar contra operadores asentados en paraísos fiscales o que se aprovechaban del *forum shopping* dentro de la UE, puso de relieve a partir de los años 90 del pasado siglo las carencias de la normativa vigente para regular con eficacia el sector y proteger a los potenciales usuarios. Carencias que, dicho sea de paso, AUC vivió de primera mano en sus actuaciones judiciales contra los operadores que no contaban con licencia en España, con complejísimo procesos que nos obligaban a pleitear fuera de España y/o que acababan decayendo por mil y un motivos².

¹ Véanse el Libro Verde sobre el juego en línea del mercado interior, de 23 de marzo del 2011; la Comunicación "Hacia un marco europeo global para juegos de azar en línea", de 23 de octubre de 2012; la Resolución de 10 de septiembre de 2013 del Parlamento Europeo del mismo nombre o la Recomendación de la Comisión relativa a los 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, de 14 de julio de 2014.

² Es el caso de las demandas interpuestas contra Interapuestas.com y Marca (2006) y de Bwin y Real Madrid (2010).

Junto a esta Ley, y además de otras disposiciones que pueden ser de aplicación a esta actividad de un modo parcial o transversal, el marco normativo se completa con los Reales Decretos de desarrollo aprobados en estos años³; diferentes órdenes ministeriales; resoluciones de la Dirección General de Ordenación del Juego (DGOJ); orientaciones, notas técnicas y criterios interpretativos de este organismo⁴, así como con diferentes iniciativas de ámbito autonómico para aquellas ofertas que no exceden de su ámbito territorial (muy especialmente para los casinos físicos), con las limitaciones que puedan establecerse a la luz de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM)⁵.

La LRJ recoge en su artículo 1 como objetivo para esta norma *"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"*. En particular, *"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 LRJ define en su artículo 3 la actividad de juego (apartado a) como:

"(...) 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".

La apuesta, por su parte (apartado c), se entiende como:

³ 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. 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 las licencias, autorizaciones y registros del juego.

⁴ Véase en la web de la DGOJ el enlace <https://www.ordenacionjuego.es/es/normas-vigor>

⁵ El Tribunal Supremo en su sentencia 1408/2019, de 22 de octubre, ha desestimado un recurso de casación interpuesto por la Generalitat Valenciana y dos asociaciones de empresarios de salones de juego y máquinas recreativas contra una sentencia de la Audiencia Nacional del año 2018 que anuló el requisito distancia mínima de 800 metros entre establecimientos recogido en el reglamento sobre salones recreativos aprobado en el año 2015 en esa Comunidad Autónoma (Decreto 55/2015, de 30 de abril). El Tribunal Supremo da la razón a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), que interpuso recurso contencioso administrativo ante la Audiencia, al considerar que el establecimiento de ese requisito era contrario a los principios de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM).

"(...) aquella actividad de juego en la que se arriesgan cantidades de dinero sobre los resultados de un acontecimiento previamente determinado cuyo desenlace es incierto y ajeno a los participantes, determinándose la cuantía del premio que se otorga en función de las cantidades arriesgadas u otros factores fijados previamente en la regulación de la concreta modalidad de apuesta".

Quedan dentro del ámbito de la aplicación de la Ley (artículo 2) las actividades de juego de loterías y apuestas; las rifas y concursos; los juegos de carácter ocasional, y los de carácter transfronterizo que se ofrezcan a residentes en España. En el caso de las loterías de ámbito estatal, éstas quedan reservadas a los operadores designados por la Ley (artículo 4).

El artículo 6.2 de la LRJ establece la prohibición de esta actividad tanto para los menores como para quienes voluntariamente se hayan autoexcluido del acceso al juego mediante la inscripción en el correspondiente registro o lo tengan prohibido por resolución judicial firme.

La LRJ dedica su artículo 7 a la publicidad, patrocinio y promoción de las actividades de juego, señalando en su versión vigente:

"1. De conformidad con la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, queda prohibida la publicidad, patrocinio o promoción, bajo cualquier forma, de los juegos de suerte, envite o azar y la publicidad o promoción de los operadores de juego, cuando se carezca de la correspondiente autorización para la realización de publicidad contenida en el título habilitante.

El operador de juego deberá contar con el correspondiente título habilitante en el que se le autorice para el desarrollo de actividades de juego a través de programas emitidos en medios audiovisuales o publicados en medios de comunicación o páginas web, incluidas aquellas actividades de juego en las que el medio para acceder a un premio consista en la utilización de servicios de tarificación adicional prestados a través de llamadas telefónicas o basadas en el envío de mensajes.

2. Reglamentariamente se establecerán las condiciones que se incluirán en los respectivos títulos habilitantes de la autorización de la actividad publicitaria y sus límites y, en particular, respecto a:

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.

b) La inclusión de anuncios u otras modalidades publicitarias de los juegos en medios de comunicación y otros soportes publicitarios.

- c) *La actividad de patrocinio en acontecimientos deportivos que sean objeto de apuestas.*
- d) *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.*
- e) *El desarrollo de los concursos televisivos y las obligaciones de información sobre los requisitos esenciales del juego.*
- f) *Cualesquiera otras que se establezcan reglamentariamente.*

3. Cualquier entidad, red publicitaria, agencia de publicidad, prestador de servicios de comunicación audiovisual o electrónica, medio de comunicación o servicio de la sociedad de la información que difunda la publicidad y promoción directa o indirecta de juegos o de sus operadores, deberá constatar que quien solicite la inserción de los anuncios o reclamos publicitarios dispone del correspondiente título habilitante expedido por la autoridad encargada de la regulación del juego y que éste le autoriza para la realización de la publicidad solicitada, absteniéndose de su práctica si careciera de aquél. La autoridad encargada de la regulación del juego, a través de su página web, mantendrá actualizada y accesible la información sobre los operadores habilitados.

Se considera red publicitaria a la entidad que, en nombre y representación de los editores, ofrece a los anunciantes la utilización de espacios publicitarios en servicios de la sociedad de la información y la optimización de los resultados publicitarios al orientar los anuncios al público interesado por el producto o servicio publicitado.

4. La autoridad encargada de la regulación del juego en el ejercicio de la potestad administrativa de requerir el cese de la publicidad de las actividades de juego, se dirigirá a la entidad, red publicitaria, agencia de publicidad, prestador de servicios de comunicación audiovisual o electrónica, medio de comunicación, servicio de la sociedad de la información o red publicitaria correspondiente, indicándole motivadamente la infracción de la normativa aplicable.

La entidad, red publicitaria, agencia de publicidad, prestador de servicios de comunicación audiovisual o electrónica, medio de comunicación, servicio de la sociedad de la información o red publicitaria deberá, en los tres días naturales siguientes a su recepción, comunicar el cumplimiento del requerimiento. En caso de que el mensaje publicitario cuente con un informe de consulta previa positivo emitido por un sistema de autorregulación publicitaria con el que la autoridad encargada de la regulación del juego tenga un convenio de colaboración de los previstos en el apartado 5 del artículo 24 de esta Ley, se entenderá que se actuó de buena fe si se hubiese sujetado a dicho informe de consulta previa positivo, para el supuesto de actuación administrativa realizada en el marco de un expediente sancionador.”

Esta regulación de la publicidad del juego es conforme a lo recogido en la **Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad (LGP)**, la cual:

- Reputa de ilícita en su artículo 3.d) *“la que infrinja lo dispuesta en la normativa que regule la publicidad de determinados productos, bienes, actividades o servicios”*.
- En su artículo 5.1 contempla expresamente la posibilidad de regular, mediante normas especiales, la publicidad de los productos, bienes, actividades y servicios susceptibles de generar riesgos para la salud o seguridad de las personas o de su patrimonio, o cuando así lo requiera la protección de valores y derechos constitucionalmente reconocidos, mencionando expresamente los juegos de suerte, envite o azar. Incluso contempla la posibilidad de someter dicha publicidad al régimen de autorización administrativa previa.
- En el apartado 2 del artículo 5 menciona, entre esas normas especiales que los reglamentos que desarrollen la regulación de las actividades publicitarias habrán de especificar, aspectos como la naturaleza y características de los productos y de los riesgos derivados de su normal utilización; la forma y condiciones de difusión de los mensajes publicitarios, y los requisitos de autorización y registro de la publicidad, cuando haya sido sometida al régimen de autorización administrativa previa.
- En ese mismo apartado establece como preceptiva *“la audiencia de las organizaciones empresariales representativas del sector, de las asociaciones de agencias y anunciantes y de las asociaciones de consumidores y usuarios, en su caso, a través de sus órganos de representación institucional”*.
- Considera en el apartado 6 del artículo 5 que *“El incumplimiento de las normas especiales que regulen la publicidad de los productos, bienes, actividades y servicios a que se refieren los apartados anteriores, tendrá la consideración de infracción a los efectos previstos en la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y en la Ley General de Sanidad”*.

Hay que tener en cuenta que la publicidad considerada ilícita por la LGP es, asimismo, un acto de competencia desleal a la luz de lo recogido en los artículos 1 y 18 de **Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal (LCD)**, y queda, por tanto, prohibida.

La legislación que afecta de modo general a la publicidad de juegos de azar y apuestas se ve complementada por aquellas normativas que se refieren específicamente a las comunicaciones comerciales difundidas a través de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual y de los servicios de la sociedad de la información.

Por lo que respecta a la radiodifusión televisiva y sonora, y en general a las ofertas en el ámbito de la comunicación audiovisual, la **Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual (LGCA)**:

- Señala en su artículo 18 el sometimiento de las comunicaciones comerciales audiovisuales a lo establecido en las normativas publicitarias, y, especialmente, la prohibición de aquéllas que fomenten comportamientos nocivos para la salud y la seguridad de las personas.
- En su artículo 7.2 prohíbe la emisión de contenidos audiovisuales en abierto que puedan resultar perjudiciales para el desarrollo físico, mental o moral de los menores entre las 6 de la mañana y las 10 de la noche. Hay que tener en cuenta que la norma habla de "contenidos audiovisuales" sin especificar si se trata de imágenes, sonidos o textos, por lo que cabría aplicar esta restricción a todos los servicios lineales en abierto de comunicación audiovisual, sea ésta televisiva o radiofónica.
- En el mismo apartado se señala que los programas dedicados a juegos de azar y apuestas, sólo pueden emitirse entre la 1 y las 5 de la mañana, teniendo los prestadores del servicio de comunicación audiovisual responsabilidad subsidiaria sobre los fraudes que se puedan producir a través de estos programas. Como en el caso anterior, la norma habla de "programas" (audiovisuales) sin especificar medio, por lo que debería ser de aplicación tanto para los de televisión como para los de radio, en los términos en los cuales son definidos en el apartado 6 del artículo 2 de esta Ley. Hay que tener en cuenta que la LGCA excepciona de esa restricción horaria los sorteos de las modalidades y productos de juego con finalidad pública.
- A mayor abundamiento, el apartado 3 del artículo 7 indica que las comunicaciones comerciales no deberán producir perjuicio moral o físico a los menores, de modo que, entre otros extremos, no deben incitar directamente a esos menores a la compra o arrendamiento de productos o servicios, aprovechando su inexperiencia o credulidad; no deben explotar la especial relación de confianza que los menores depositan en sus padres, profesores, u otras personas, ni deben mostrar, sin motivos justificados, a menores en situaciones peligrosas.

En cuanto a las comunicaciones comerciales sobre juegos y apuestas que se difunden a través de internet, la **Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico (LSICI)**, prohíbe en su artículo 21, tal y como se recoge en la LRJ, el envío de comunicaciones comerciales que no hayan sido solicitadas o previamente autorizadas por los destinatarios, con determinadas excepciones. Esta Ley establece también otras limitaciones que le serían de aplicación a dichas comunicaciones comerciales de apuestas y juegos de azar por internet:

- Sometimiento a la normativa publicitaria transversal y a la de protección de datos (artículo 19).
- Obligación de identificar claramente tanto la naturaleza publicitaria del mensaje como la identidad del remitente (artículo 20).
- Posibilidad de interrumpir la prestación del servicio o de retirar contenidos difundidos en la red en favor, entre otros supuestos, de la protección de la juventud y de la infancia y de la salud de los consumidores (artículo 8). Esta posibilidad implica la obligación de colaboración por parte de los prestadores del servicio tanto directos como intermedios (artículos 11 a 17).

Volviendo a la LRJ, el artículo 15 de la norma reconoce a los participantes en los juegos su derecho a:

- Obtener información clara y veraz sobre las reglas del juego en el que deseen participar.
- Cobrar los premios que pudieran corresponderles, en el tiempo y forma establecidos.
- Formular reclamaciones contra las decisiones del operador que afecten a sus intereses.
- Conocer el importe que jugado o apostado y, en su caso, el saldo disponible en cada momento.
- La identificación segura y la protección de sus datos personales.
- Conocer la identidad del operador de juego, especialmente en el caso de juegos telemáticos, así como la del personal que interactúe con los participantes, en el caso de reclamaciones o posibles infracciones.
- Recibir información sobre la práctica responsable del juego.

Y, al mismo tiempo, establece su obligación de:

- Identificarse ante los operadores de juego.
- Cumplir las normas y reglas establecidas.
- No alterar el normal desarrollo de los juegos.

La norma recoge una serie de limitaciones y prohibiciones para toda la actividad relacionada con la organización, explotación y desarrollo de los juegos (artículos 5 y 6). Entre ellas:

- El acceso de menores e incapacitados legalmente o por resolución judicial.

- Atentar contra la dignidad de las personas, el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, contra los derechos de la juventud y de la infancia o contra cualquier derecho o libertad reconocido constitucionalmente.
- Asociarse a la comisión de delitos, faltas o infracciones administrativas, o a eventos prohibidos por la legislación vigente.
- La participación de personas involucradas directa o indirectamente en el juego, en su regulación o en la actividad deportiva objeto de las apuestas.

El artículo 8, dedicado a la protección de los consumidores y a las políticas de juego responsable, señala:

“1. 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.

Las acciones preventivas se dirigirán a la sensibilización, información y difusión de las buenas prácticas del juego, así como de los posibles efectos que una práctica no adecuada del juego puede producir.

Los operadores de juego deberán elaborar un plan de medidas en relación con la mitigación de los posibles efectos perjudiciales que pueda producir el juego sobre las personas e incorporarán las reglas básicas de política del juego responsable. Por lo que se refiere a la protección de los consumidores:

- a) Prestar la debida atención a los grupos en riesgo.*
- b) Proporcionar al público la información necesaria para que pueda hacer una selección consciente de sus actividades de juego, promocionando actitudes de juego moderado, no compulsivo y responsable.*
- c) Informar de acuerdo con la naturaleza y medios utilizados en cada juego de la prohibición de participar a los menores de edad o a las personas incluidas en el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego o en el Registro de Personas Vinculadas a Operadores de Juego.*

2. Los operadores no podrán conceder préstamos ni cualquier otra modalidad de crédito o asistencia financiera a los participantes”.

Lo cierto es que, mientras a las políticas de juego responsable se han visto contempladas, aunque de modo insuficiente, en los diversos desarrollos de la LRJ⁶, no ocurre así con el artículo 7 antes mencionado, relativo a las comunicaciones comerciales (publicidad, patrocinio y promoción) de las actividades de juego. Durante casi una década, y a pesar de varios intentos fallidos, no se ha dado cumplimiento al mandato legal de proceder al desarrollo reglamentario de LRJ. Un desarrollo reglamentario que debería haber establecido limitaciones claras a los mensajes en sus diferentes formatos y canales, con el fin de evitar las malas prácticas desde el punto de vista publicitario y promocional. Garantizando eficazmente la recepción de una información adecuada, clara y veraz por parte de los usuarios sobre los riesgos que comporta esta actividad. Proporcionando protección a los menores y a la población más vulnerable (personas con trastorno por juego y /o en situación económica desfavorable). Erradicando las malas prácticas de determinados operadores. Limitando las acciones de promoción y estímulo para la captación de nuevos clientes.

Así las cosas, en ausencia de ese desarrollo reglamentario, en estos años ha adquirido el papel de instancia única (no complementaria) para la regulación un modelo voluntario de resolución de conflictos, al que como hemos visto ya hacía referencia el artículo 7 y que se desarrolla extensamente en el artículo 24.5 de la Ley:

"5. La Comisión Nacional del Juego podrá firmar acuerdos de correulación que coadyuven al cumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley, en particular en lo referido a la publicidad, en los términos que se determinen reglamentariamente. En la medida en que dichos acuerdos afecten a la publicidad efectuada por los

⁶ Tal y como se recoge en el proyecto de real decreto, el Real Decreto 1613/2011, de 14 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, en lo relativo a los requisitos técnicos de las actividades de juego, establece previsiones relativas a la identificación previa de los participantes en los juegos y al control de las prohibiciones de acceso de, entre otros, menores y autoprohibidos. Igualmente, el Real Decreto 1614/2011, de 14 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, en lo relativo a licencias, autorizaciones y registros del juego, incluye disposiciones relativas al acceso al juego, información al participante sobre su actividad de juego, los límites de los depósitos, o al Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego. Por otra parte, las órdenes ministeriales que aprueban la reglamentación básica de los distintos tipos de juego contienen medidas específicas en materia de juego responsable en relación con tipos concretos de juego, como pueden ser, por ejemplo, las relativas al juego de máquinas de azar, con previsiones relacionadas con la configuración previa del gasto y tiempo de la sesión, el cierre de la misma al superarse los umbrales determinados o el establecimiento de avisos periódicos al usuario sobre el tiempo transcurrido. Igualmente, en las órdenes ministeriales que hasta ahora han sido aprobadas para regular las respectivas convocatorias de licencias generales de juego de ámbito estatal se ha contenido la obligación de que las empresas solicitantes presenten un Plan Operativo, previsto en el artículo 10.2 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, en el que debe contenerse la política en materia de juego responsable del operador, que incluya acciones preventivas contra el juego patológico, de sensibilización sobre los riesgos asociados al juego excesivo y las medidas proyectadas para paliar los efectos nocivos del juego, con un contenido mínimo determinado.

prestadores del servicio de comunicación audiovisual, deberá recabarse informe del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales⁷ con carácter previo a la firma de los mismos. Los sistemas de autorregulación se dotarán de órganos independientes de control para asegurar el cumplimiento eficaz de los compromisos asumidos por las empresas adheridas. Sus códigos de conducta podrán incluir, entre otras, medidas individuales o colectivas de autocontrol previo de los contenidos publicitarios y deberán establecer sistemas eficaces de resolución extrajudicial de reclamaciones que cumplan los requisitos establecidos en la normativa comunitaria y, como tales, sean notificados a la Comisión Europea, de conformidad con lo previsto en la Resolución del Consejo de 25 de mayo de 2000 relativo a la red comunitaria de órganos nacionales de solución extrajudicial de litigios en materia de consumo o cualquier disposición equivalente.”

Este modelo se concreta en el **Código de Conducta sobre Comunicaciones Comerciales de las Actividades de Juego**, que data del año 2012, y cuya actualización en 2019 (en vigor desde el 15 de enero de 2020) ya fue objeto de observaciones por parte de AUC, poniendo de relieve sus carencias. Se trata de un código cuya gestión se encomienda a la Asociación para la Autorregulación de la Comunicación Comercial (Autocontrol), y en cuya Comisión de Seguimiento participan, entre otros agentes, la Dirección General de Ordenación del Juego, los operadores del sector, los medios (algunos de ellos también operadores) y la propia Autocontrol, sin que se haya dado presencia, en contra de lo que ocurre con otros códigos sectoriales de naturaleza similar, a las organizaciones de consumidores y usuarios.

El Código, de aplicación a toda publicidad, promoción, patrocinio, y cualquier otra forma de comunicación comercial, establece una serie de restricciones al argumentario prohibiendo que las comunicaciones comerciales sobre juego y apuestas inciten directa o indirecta a comportamientos antisociales o violentos; representen, aprueben o alienten comportamientos de juego socialmente irresponsables, o que den lugar a daños económicos, sociales o emocionales, incitando a su práctica adictiva o patológica; desvaloricen el esfuerzo, el trabajo o el estudio; transmitan tolerancia respecto al juego en entornos de trabajo; asocien el juego a la mejorar de las habilidades personales, al reconocimiento o superioridad social, al éxito sexual; presenten el juego como indispensable o como prioritario en la vida, por delante incluso de la familia o de las relaciones sociales; menosprecien la abstinencia del juego o denigren a las personas que no juegan; presenten el juego solución a los problemas personales o económicos; ofrezcan créditos a los participantes; induzcan a error sobre las posibilidades de ganar.

Plantea también la obligación de inclusión de mensaje de responsabilidad social o lucha contra la adicción, así como restricciones especiales para la incitación al juego

⁷ En la actualidad, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC).

por parte de los menores, teniendo en cuenta que se trata de una actividad restringida a los mayores de 18 años.

La regulación de las comunicaciones comerciales debería garantizar, tal y como señala la Estrategia de Juego Responsable de la Dirección General de Ordenación del Juego, “la elección racional y sensata de las opciones de juego, que tenga en cuenta la situación y circunstancias personales del jugador, impidiendo que el juego se pueda convertir en un problema. El Juego responsable implica una decisión informada y educada por parte de los consumidores con el único objetivo del entretenimiento, la distracción y en el cual el valor de las apuestas no supera nunca lo que el individuo se puede permitir”. Y a ello se añade el concepto de juego seguro, entendido como aquél que se desarrolla con plenas garantías de veracidad, justicia, seguridad, control y protección del consumidor.

Es importante, por tanto, aplicar un criterio regulatorio con las mismas cautelas que las que se utilizan en relación a las comunicaciones comerciales de otros productos cuyo uso abusivo o inadecuado puede generar problemas para la salud y la seguridad de las personas: ofrecer las máximas garantías, dentro de lo posible, en la realización de la actividad; informar adecuadamente de los riesgos que comporta; restringir el acceso a determinados colectivos especialmente vulnerables, y limitar las acciones de promoción y estímulo para la captación de nuevos clientes.

Cabe mencionar aquí las recomendaciones del Defensor del Pueblo en relación al juego y, en concreto a la “Proliferación y publicidad intensa de anuncios de casas de apuestas”⁸. En concreto, la recomendación 2ª de esta autoridad señala que en el proyecto de real decreto de comunicaciones comerciales de las actividades de juego y de juego responsable debería:

- Incluirse una referencia expresa al juego *on line* y ajustar la regulación a la presencia de esta modalidad.
- Estudiar, en cooperación con las comunidades autónomas, la prohibición total de la publicidad relacionada con el juego y las apuestas, incluida la promoción comercial de marcas o de eventos sobre juego y apuestas en los medios de comunicación, radio, televisión e internet, salvo las loterías y apuestas de la Administración del Estado y de la Organización de Ciegos Españoles (ONCE).
- Alternativamente, aumentar las franjas horarias en que la publicidad queda prohibida, de modo que alcancen los horarios infantiles.

⁸ <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/proliferacion-y-publicidad-intensa-de-anuncios-de-casas-de-apuestas/>

- Prohibir la utilización publicitaria de la imagen de personas con notoriedad pública.
- Asegurar una efectiva implantación de medidas preventivas.
- Implantar a través de las autoridades en el ámbito audiovisual (y es de suponer que en el de servicios de la sociedad de la información) una inspección y control igualmente efectivas.

De acuerdo con el artículo 36, los prestadores de servicios de comunicación audiovisual, de comunicación electrónica y de la sociedad de la información, serán responsables administrativos de la promoción, patrocinio y publicidad de los juegos cuando quienes los realicen carezcan de título habilitante o cuando se difundan sin disponer de la autorización para publicitarlos o al margen de los límites fijados en la misma o infringiendo las normas vigentes en esta materia.

Se difiere a un posterior desarrollo reglamentario el establecimiento de las condiciones de dicha autorización, que han de comprender aspectos como el envío de comunicaciones publicitarias o promocionales por medios electrónicos; la inclusión de anuncios u otras modalidades publicitarias en medios de comunicación y otros soportes; el patrocinio en acontecimientos deportivos; la inserción de carteles en los lugares en los que se celebren actividades objeto de apuestas o loterías, o el desarrollo de los concursos televisivos y las obligaciones de información sobre los requisitos esenciales del juego.

Asimismo, se señala la obligación, por parte de cualquier entidad, agencia de publicidad, prestador de servicios de comunicación audiovisual o electrónica, medio de comunicación o servicio de la sociedad de la información que difunda la publicidad y promoción directa o indirecta de juegos o de sus operadores, de constatar que quien solicite la inserción de los anuncios o reclamos publicitarios dispone del correspondiente título habilitante y que éste le autoriza para la realización de la publicidad solicitada. En la web de la Dirección General del Juego puede consultarse la información sobre los operadores habilitados.

La autoridad competente puede dirigirse a esa entidad, indicándole motivadamente la infracción de la normativa aplicable y ésta debe, en los dos días naturales siguientes a su recepción, comunicar el cumplimiento del requerimiento.

Las comunicaciones comerciales de juegos y apuestas *on line*: Características del estudio

El objetivo del estudio realizado era evaluar el grado de cumplimiento de la normativa sobre comunicaciones comerciales de juego y apuestas, mediante la aplicación de técnicas de análisis de contenido a una muestra de anuncios difundidos a través de radio y televisión a lo largo del año 2019. Quedó para un segundo estudio el análisis de la publicidad digital: webs, redes sociales, mensajería digital y APP.

La metodología empleada es el análisis de contenido de los mensajes publicitarios y promocionales identificados, a los que se ha aplicado un cuestionario o protocolo diseñado específicamente. Dicho protocolo incluye diferentes variables y categorías:

- De carácter formal (medio/soporte de emisión, fecha/hora de emisión, formato, legibilidad de los mensajes).
- De contenido (marca, modalidad de juego, actividad a la que se asocia, operador identificado).
- Argumental (mensajes de juego responsable/seguro/adicción; interdicción a menores; presencia de famosos; incitación a comportamientos sociales o irresponsables; desvalorización de actitudes y prácticas que se excluyen con el juego; atribución de valores positivos al juego desde el punto de vista económico, relacional, etc.; oferta de bonos).

En el caso de la televisión, se han obtenido todas las nuevas creatividades difundidas en este medio durante 2019 a través de la empresa Infoadex. Ello permite una mayor fiabilidad en los resultados obtenidos, frente a la elaboración de muestras a partir del seguimiento de las diferentes cadenas. La publicidad identificada y analizada, por tanto, ha sido emitida tanto a través de cadenas generalistas de ámbito estatal como canales autonómicos y temáticos.

En el caso de la radio, se ha realizado una búsqueda directa de inserciones, cuñas y menciones, lo que significa que los datos están referidos a una muestra cuya representatividad estadística no puede referenciarse al universo de mensajes.

PRINCIPALES RESULTADOS

TELEVISIÓN

Canales

A lo largo del año 2019 se han analizado un total de 417 comunicaciones comerciales o mensajes difundidos por **televisión** referidos a actividades de apuestas y juegos de azar.

Como hemos indicado, se han tenido en cuenta las nuevas creatividades, independientemente del número de pases de las mismas en las diferentes cadenas. Ello no nos permite valorar la presión publicitaria obtenida en televisión por las diferentes comunicaciones comerciales de juego y apuestas.

No obstante, teniendo en cuenta que cada nueva creatividad se asocia al canal en el que inicialmente es emitida, la tabla siguiente nos permite plantear algunas hipótesis, que podrían ser verificadas o falsadas en un estudio posterior.

CADENAS	%
Generalistas de ámbito estatal	68,2
Autonómicas	14,6
Temáticas especializadas	11,9
Temáticas no especializadas	5,0
TOTAL	100,0

Como puede verse, la publicidad televisiva de apuestas recurre de modo muy importante a las cadenas generalistas de ámbito estatal, en consonancia con la mayor cuota de audiencia de las mismas. Entre ellas, la presencia de nuevas creatividades en ANTENA 3 y LA SEXTA (42,7%) es claramente superior a la de TELECINCO y CUATRO (22,3%), lo que permite esperar que la presión publicitaria sea también mayor en ATRESMEDIA que en MEDIASET.

Se observa también una presencia significativa de comunicaciones comerciales de juego y apuestas en el caso de los canales autonómicos (sean públicos o privados), y ello teniendo en cuenta que en algunas televisiones autonómicas está expresamente prohibida este tipo de publicidad.

TIPO PUBLICIDAD	%
ANUNCIO	93,0
OTROS	7,0
TOTAL	100,0

En tercer lugar se sitúan los canales temáticos especializados en deporte, ya sean en abierto o de pago, cuyos contactos están obviamente muy vinculados a la emisión de eventos futbolísticos.

Formatos

Por lo que se refiere a los formatos empleados en estas comunicaciones comerciales, la gran mayoría de las creatividades identificadas son anuncios o spots, y sólo de modo puntual se encuentran patrocinios de programas, tanto por parte de la ONCE y de LOTERÍAS como de operadores de juego.

REFERENCIA WEB	%
SI	76,5
NO	23,5
TOTAL	100,0

Un elemento a destacar, desde el punto de vista de las apuestas *on line*, es que más de las tres cuartas partes de las comunicaciones comerciales identificadas incluyen referencia a una página web.

Operadores de juego

Teniendo en cuenta a los operadores de juego publicitados en este

medio, su distribución es la siguiente:

Como ya hemos indicado, el estudio se centra en las nuevas creatividades y no en la presión publicitaria (número de pases), Es significativa, en todo caso, la gran variedad de operadores difundiendo publicidad de juegos y apuestas por televisión. La ONCE se sitúa en primera posición, seguida a distancia de LOTERÍAS Y APUESTAS DEL ESTADO (SELAE), incluyendo en esta categoría las quinielas, el Euromillón y los sorteos de la Cruz Roja.

Por lo que se refiere a los operadores privados, encabezan el ranking 888, CODERE y SPORTIUM.

EMPRESA	%
ONCE	28,8
LOTERÍAS Y APUESTAS DEL ESTADO	19,4
888	8,1
CODERE	7,2
SPORTIUM	6,7
WILLIAM HILL	4,3
BET365	3,4
BWIN	3,1
LA GROSSA	2,4
BETWAY-ON LINE	2,2
PARTYCASINO.COM	2,2
POKERSTARS	1,7
YOBINGO	1,7
JOKERBET	1,4
TOMBOLA	1,2
BOTEMANIA	1,0
LUCKIA	1,0
BETFAIR	0,7
ACONCAGUA JUEGOS	0,5
KIROLBET	0,5
KIROLBET EUSKADI	0,5
STARVEGAS	0,5
SUERTIA	0,5
TODOSLOTS	0,5
ACONCAGUA POKER	0,2
CANAL BINGO	0,2
WINAMAX	0,2
TOTAL	100,0

Modalidad de juego o apuesta

Un tercio del total de las comunicaciones comerciales se refieren a apuestas deportivas e hípcas. Los otros dos tercios engloban las diferentes modalidades de juego (black Jack, póker); los casinos; bingos; punto y banca y tragaperras virtuales; los sorteos y loterías, etc.

TIPO DE JUEGO	%
APUESTAS DEPORTIVAS E HÍPICAS	32,3
FÚTBOL	29,2
RESTO	3,1
OTROS	67,7
TOTAL	100,0

En el caso de las apuestas deportivas e hípcas, la gran mayoría se asocian al fútbol, con una presencia puntual de otras disciplinas como el baloncesto, el tenis o el ciclismo.

Al no haberse realizado un análisis de los pases, sino de las creatividades, no hemos podido obtener conclusiones respecto del cumplimiento, por parte de operadores y cadenas, de las restricciones por franjas horarias establecidas en la legislación audiovisual y en el código de autorregulación de las actividades de juego.

Sí hemos analizado el contenido de las comunicaciones comerciales de juegos y apuestas difundidas por las televisiones, es decir, la adecuación del argumentario utilizado por los operadores a la normativa.

Leyendas

De acuerdo con lo observado, en torno a un 70% de los anuncios incluye el mensaje de juego responsable; un 69,5% incluye la advertencia de prohibición para los menores de 18 años y un 58% no incluye el mensaje de juego seguro.

Otra de las leyendas de advertencia, la mano que indica la posibilidad de autoexclusión o autoprohibición, pensada especialmente para personas con trastornos por juego, presenta una inclusión claramente minoritaria.

Consideramos que estas leyendas deberían incluirse en la totalidad de las comunicaciones comerciales con dimensión visual, ya sea en televisión, en la prensa, en el cine, en exterior o en internet.

Se observa también, en casi un 30% de la publicidad analizada, problemas desde el punto de vista de la legibilidad de las leyendas, lo que puede considerarse como un

INCLUSIÓN DE MENSAJES	SI	NO
	70,8	29,2
	69,5	30,5
	42,0	58,0
	27,2	72,8

supuesto de ilicitud (publicidad desleal por engañosa) que induzca a error a los potenciales usuarios, o no les informe adecuadamente.

Bonos de bienvenida

Algo más de un tercio de los anuncios (34,1%) incluye el reclamo de los bonos de bienvenida que se “regalan” a los nuevos jugadores.

Consideramos que se trata de una práctica que debería proscribirse en la futura regulación, debido a su efecto llamada y a su contradicción con la prohibición existente para los operadores de financiar a los jugadores.

Argumentario

Por lo que respecta al contenido de los anuncios analizados, se observa un cumplimiento generalizado de los criterios limitativos recogidos en el código de autorregulación, a los que hemos hecho referencia en el anterior apartado, aunque debe tenerse también en cuenta las insuficiencias de los mismos.

ARGUMENTARIO	SI	NO
Presencia de famosos	22,6	77,4
Fomento de apuestas o riesgos descontrolados	7,3	92,7
Incitación a la práctica adictiva o patológica del juego	5,8	94,2
Autopromoción de programas dedicados a juegos de azar en horario de protección	2,0	98,0
Sugerencia de que el juego puede mejorar las habilidades personales o el reconocimiento social	0,9	99,1
Presentación de la familia o de las relaciones sociales como secundarias respecto del juego	0,9	99,1
Sugerencia de que la repetición del juego aumenta la probabilidad de ganar	0,9	99,1
Presentación del juego como indispensable o prioritario en la vida	0,4	99,6
Desvalorización del esfuerzo, el trabajo o el estudio en comparación con el juego	0,2	99,8
Transmisión de tolerancia respecto al juego en entornos de trabajo	0,2	99,8
Denigración de las personas que no juegan u otorgamiento de superioridad social a aquéllos que juegan	0,2	99,8

ARGUMENTARIO	SI	NO
Sugerencia de que el juego es una vía de escape para problemas personales, profesionales, educativos, de soledad o de depresión, explotación del sufrimiento	0,2	99,8
Representación como gratificantes comportamientos compulsivos de juego	0,2	99,8

Lo más significativo para AUC es la presencia de famosos testimoniando o prescribiendo el juego y las apuestas, que se registra en más del 20% de las comunicaciones comerciales analizadas. AUC defiende la prohibición de esta presencia, en línea con lo regulado para otros sectores también susceptibles de provocar riesgos para la salud o la seguridad de las personas, por tratarse de un factor de influencia y estimulación de la demanda.

Se han identificado también, de modo más puntual, apelaciones al juego arriesgado, temerario, impulsivo o compulsivo; vinculaciones entre el juego y el reconocimiento social; priorización del juego frente a otro tipo de actividades, incluyendo las relaciones personales e intrafamiliares.

RADIO

Por lo que se refiere a las comunicaciones comerciales de apuestas y juegos de azar en la radio, el análisis realizado pone de relieve lo siguiente:

Se han identificado 157 mensajes referidos a esta actividad. El hecho de que el número de menciones sea inferior al de cuñas, se explica porque en el primer caso sólo se ha tenido en cuenta su presencia por evento deportivo, sin computar el número de menciones totales. En la práctica, el número de menciones brutas es muy superior al de cuñas identificadas.

TIPO PUBLICIDAD	%
CUÑAS	59,9
MENCIONES	40,1
TOTAL	100,0

En el caso de las cuñas, la distribución de la muestra por emisora es la siguiente:

SOORTE/CUÑA	%
SER	45,9
COPE	8,9
MARCA	2,6
ONDA CERO	2,5
TOTAL	59,9

Por lo que se refiere a las menciones, la gran mayoría, como hemos señalado, se concentran en contenedores de eventos deportivos en directo de las diferentes cadenas de radio, generalistas o especializadas.

TIPO PUBLICIDAD	%
A TIEMPO DE JUEGO COPE	25,5
MARCA (MARCADOR)	7,6
RADIO ESTADIO ONDA CERO	7,0
TOTAL	40,1

Operadores de juego

La ONCE concentra casi la mitad las comunicaciones comerciales identificadas en radio, mientras que LOTERIAS Y APUESTAS DEL ESTADO ocupa un puesto muy inferior en el ranking. Entre los operadores de apuestas, BETFAIR ocupa la primera posición, seguida de WILLIAMS HILL, SPORTIUM y CODERE.

EMPRESA	%
ONCE	47,2
BETFAIR	15,7
WILLIAMS HILL	12,6
SPORTIUM	10,1
CODERE	5,0
MARATHONBET	3,1
EUROJACKPORT	1,3
LOTERIA NACIONAL - NAVIDAD	1,3
MARCA APUESTAS	1,3
WINAMAX	1,3
BEST	0,6
BESTON	0,6
TOTAL	100,0

Los operadores de juego identificados en el análisis presentan el siguiente ranking.

En el caso de las apuestas deportivas e hípcas, que suponen el 22,6% del total de las comunicaciones comerciales, el fútbol es el que se asocia al 100% de los casos.

Mensajes

Menos de la mitad de los mensajes radiofónicos incluyen la locución de juego responsable. La locución de juego seguro aparece de modo muy puntual. En cuanto a la referencia a las adicciones o a la autoprohibición/autoexclusión no se ha identificado en ninguna de las comunicaciones comerciales analizadas.

INCLUSIÓN DE MENSAJES	SI	NO
	44,0	56,7
	32,7	68,2
	0,6	99,4

La referencia expresa sobre la prohibición del juego para los menores de 18 años, únicamente se expresa en algo menos de un tercio de los mensajes.

Bonos de bienvenida

Algo más de la cuarta parte de las comunicaciones comerciales radiofónicas de juegos y apuestas incluyen el reclamo de los bonos de bienvenida para los nuevos jugadores, cuya valoración negativa por parte de AUC ya ha sido expresada en el apartado anterior.

Argumentario

Desde el punto de vista del argumentario, también en este caso lo más llamativo es la presencia de personajes conocidos prescribiendo o animando al juego, aunque hay que señalar que una gran parte de esos testimonios están asociados a los periodistas deportivos que retransmiten o comentan los espacios deportivos. Casi nueve de cada diez mensajes identificados cuentan con esos testimonios, que en otros casos, son de los propios jugadores, actores u otro tipo de personajes populares.

ARGUMENTARIO	SI	NO
Presencia de famosos	88,7	10,2
Sugerencia de que la repetición del juego aumenta la probabilidad de ganar	1,3	98,7
Sugerencia de solución de problemas financieros	0,6	99,4
Inducción a error sobre la posibilidad de resultar premiado	0,6	99,4
Sugerencia de que la habilidad o la experiencia del jugador elimina el azar del que depende la ganancia	0,6	99,4

Otros incumplimientos más esporádicos tienen que ver con la sugerencia de problemas financieros; de la posibilidad de sortear el azar en la probabilidad de ganar, generalmente asociada a la habilidad o experiencia del jugador, o con la posibilidad más o menos cierta de resultar premiado.

Cabe señalar, asimismo, la inducción directa al juego que se realiza en la radio, especialmente en las menciones asociadas a la retransmisión en directo de los eventos deportivos. Se trata de un tipo de apelación imperativa ("juega ahora"), que no aparece tipificada como incumplimiento en el código de autorregulación, pero que supone una elevada presión asociada al valor de oportunidad que linda con las características de la publicidad agresiva.

CONCLUSIONES GENERALES

El análisis realizado se centra en radio y televisión, valorando fundamentalmente el grado de cumplimiento o incumplimiento del Código de Conducta sobre comunicaciones comerciales de las actividades de juego en su versión vigente en 2019, ya que, como hemos indicado, está pendiente el desarrollo reglamentario del artículo 7 de la Ley del Juego, que se refiere precisamente a las comunicaciones comerciales.

La mayoría de las comunicaciones comerciales sobre apuestas *on line* se refieren al ámbito deportivo y, más en concreto, al fútbol.

Los datos ponen de relieve que la publicidad de apuestas cumple con los requisitos de información al usuario actuales, pero ello se debe fundamentalmente a la falta de un reglamento adecuado y a que el Código de Autorregulación es notablemente laxo en aspectos como la indicación de edad, la no prescripción de famosos, las menores restricciones para determinadas modalidades como el bingo, etc. Asimismo, hay que tener en cuenta que hay operadores que no han suscrito el mencionado Código, al igual que tampoco lo han hecho SELAE o la ONCE, que en este sentido, se mueven con la mayor impunidad.

Por ejemplo, la abundante publicidad de apuestas asociada a la retransmisión de eventos deportivos en radio y televisión, que en muchos casos se limita a mencionar la marca o a presentarla en pantalla.

La publicidad de juegos y apuestas en radio se caracteriza por su falta de identificación. Mientras que en el caso de la televisión los spots aparecen claramente diferenciados dentro de los bloques publicitarios y las telepromociones o cartones de patrocinio quedan también identificados por su formato o por la inclusión de la leyenda "publicidad" sobreimpresa, en el caso de la radio las menciones que animan al juego, no hay generalmente ningún tipo de señal acústica que diferencia entre la narración del encuentro y el mensaje publicitario.

Las apelaciones directas que aparecen tanto en los anuncios como en las menciones inducen al juego impulsivo, incumpliendo el principio de juego responsable que promueve la decisión informada y sensata que reduzca las conductas de riesgo.

Lo mismo ocurre con el ofrecimiento de bonos o promociones que entendemos contrarios al principio de juego responsable aunque no incumpliera la normativa vigente.

ANEXO: Algunas propuestas de AUC para la regulación de las comunicaciones comerciales de juegos y apuestas

Prohibición de los bonos

Consideramos que los bonos, como herramienta promocional, constituyen uno de los principales factores de estímulo del juego problemático e incluso compulsivo. Suponen un efecto llamada para la incorporación de nuevos usuarios, que inicialmente pueden no haberse planteado el interés de jugar, y que quizás no lo harían de no percibir el valor de oportunidad que dichos bonos implican, entendidos como una oferta “sin riesgos” o con un riesgo muy controlado. Además, son contradictorios con la prohibición para los operadores de financiar a los usuarios.

Hay que tener en cuenta, además, que ese valor de oportunidad es engañoso, o cuando menos confuso, dado que la mayor parte de las veces las condiciones de redención de los bonos, el número de veces que ha de ponerse en juego la cantidad, y las restricciones al importe que puede liberarse (¿el correspondiente al bono? ¿las ganancias totales?), aun cuando se expliciten, convierten en realidad a dichas ofertas en prácticas señuelo vacías de beneficio real⁹.

Abogamos, por tanto, por su prohibición total para el conjunto de modalidades de juegos y apuestas, actuales o futuras, sin que sea suficiente la limitación de su cuantía.

Advertencia de la prohibición a los menores de 18 años

La advertencia de la prohibición de jugar para los menores de 18 años debe incluirse en todas las comunicaciones comerciales, para todas las modalidades de juego y en todos los soportes.

⁹ Por ejemplo, si me regalan un bono de 200€, pero tengo que apostarlo 30 veces en 15 días para poder recibir las ganancias que tenga apostando con él, ello significa que en ese periodo de tiempo habré de realizar apuestas por valor de 6.000€.

Con respecto al modo de recoger esta prohibición, AUC ya planteó en su momento la solución adicional u opcional de incluir una pantalla final en la publicidad audiovisual con los mensajes obligatorios a incluir, así como los pictogramas y logos correspondientes, estandarizando los elementos y las leyendas de dicha pantalla. Una opción que debería aprovechar la experiencia de aplicación de la denominada "Pantalla Azul" en la publicidad de medicamentos¹⁰.

Prohibición de la presencia de personajes famosos o de menores

La prescripción de la actividad del juego por parte de personajes populares, o la función testimonial de dichos personajes en relación a la misma, es, junto con los bonos de bienvenida, una de las prácticas que con mayor frecuencia se utiliza en las comunicaciones comerciales de juegos y apuestas; también es una de las más polémicas. Parece comúnmente aceptada la eficacia de este tipo de prescripción a la hora de influir en la decisión de compra de los consumidores y usuarios, y por ello, en determinados sectores en los que se procura un uso racional de los bienes o servicios ofertados, se prohíbe la utilización de este recurso persuasivo (piénsese en la publicidad de juguetes o de alimentos dirigida a los menores, en la de productos de pretendida finalidad sanitaria, en la de medicamentos o en la de productos sanitarios).

Nuestra posición en este aspecto es la prohibición *in extenso* de la presencia de personajes conocidos en las comunicaciones comerciales de juego, sea cual sea su modalidad y canal de difusión. Obviamente, esta prohibición no puede restringirse a los "deportistas" (y, menos aún, a los "deportistas en activo"), porque hay otras muchas celebridades con la misma notoriedad y capacidad de prescripción como músicos, actores, presentadores de programas y otros influenciadores, muchos de ellos, además, objeto de especial atención por parte de niñas, niños y jóvenes.

Asimismo, debe recogerse en el desarrollo reglamentario la prohibición de la presencia de menores, sea cual sea la naturaleza de dicha presencia, en las comunicaciones comerciales de juegos y apuestas.

¹⁰ El uso de dicha pantalla se extiende a los carteles de patrocinio, a las inserciones gráficas en prensa y exterior y a las comunicaciones dinámicas o fijas en internet, e incluso su leyenda se locuta en las cuñas radiofónicas. Debe tenerse en cuenta, en este sentido, que la pantalla azul utilizada en la publicidad de medicamentos debe durar al menos 3 segundos, de acuerdo con la Circular 7/99 de la Dirección General de Farmacia y Productos Sanitarios.

Ubicación de la publicidad de juegos y apuestas

Como ya hemos señalado, la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, limita en su artículo 7.2 la emisión, a través de la radiodifusión (televisiva o radiofónica) lineal, de programas dedicados a juegos de azar y apuestas entre la 1 y las 5 de la mañana. Es decir, se establece una cautela añadida a la que se aplica al resto de contenidos potencialmente perjudiciales para los menores, que normalmente deben difundirse fuera del horario legal de protección legal del menor (entre las 22:00 y las 06:00 horas) con algunas excepciones¹¹.

Esta cautela añadida, puede justificar que las comunicaciones comerciales sobre juegos de azar y apuestas se adecuen a esa franja horaria de especial restricción, emitiéndose únicamente entre la 1 y las 5 de la mañana tanto en radio como en televisión en sus emisiones lineales.

En todo caso, teniendo en cuenta que la protección de los menores pasa por evitar el acceso de éstos a las ofertas comerciales que puedan perjudicarles, parece claro, al menos, dichas comunicaciones comerciales no puedan difundirse ni antes de las 22:00 horas ni más tarde de las 06:00 horas. Con las excepciones que pudieran establecerse para Loterías y Apuestas del Estado y para los sorteos de la ONCE. Pero, en estos casos, las comunicaciones comerciales no deberían difundirse en radio ni en televisión fuera de las franjas horarias de protección reforzada establecidas en la Ley General de la Comunicación Audiovisual para este último medio.

En todo caso, también, las telepromociones y autopromociones referidas a programas televisivos de juegos de azar y apuestas sólo deberían permitirse entre la 1 y las 5 de la mañana.

Consideramos que la prohibición debería aplicarse también a los juegos que permiten la actividad de forma gratuita o con dinero "virtual" proporcionado al jugador, de modo que no se utilice este tipo de simulación para atraer a los menores hacia el hábito de las apuestas de carácter lucrativo.

En el caso de los servicios de comunicación audiovisual a petición, incluyendo las ofertas no lineales en las IPTV, las plataformas de distribución de videos (OTTs) y los

¹¹ Así, la emisión de contenidos de pornografía y violencia gratuita queda restringida a las comunicaciones no lineales o a petición. Los programas con contenido relacionado con el esoterismo y las paraciencias pueden emitirse entre las 22:00 y las 07:00 horas. Las comunicaciones comerciales sexistas, encubiertas, subliminales que fomenten comportamientos nocivos para la salud, el medioambiente, la seguridad de las personas o que publiciten o promocionen la venta de cigarrillos y demás productos de tabaco quedan prohibidas en la comunicación audiovisual. La comunicación comercial de bebidas alcohólicas con un nivel superior a 20 grados centesimales queda prohibida en televisión, si bien las de nivel inferior a 20 grados pueden emitirse entre las 20:30 y las 06:00 horas.

servicios conexos e interactivos, así como en el caso de la difusión de contenidos audiovisuales en las plataformas de intercambio de videos y en redes sociales, las comunicaciones comerciales de juegos de azar y apuestas sólo deberían difundirse asociadas a contenidos calificados para mayores de 18 años.

Por lo que respecta al resto de comunicaciones comerciales difundidas por vía electrónica a través de los servicios de sociedad de la información, consideramos que debería prohibirse la publicidad contextual en el caso de páginas web con contenidos de carácter familiar o dirigidos a menores. Asimismo, es necesario avanzar en el desarrollo de sistemas más efectivos de verificación de edad y de otras restricciones en el caso de la publicidad comportamental, como no utilizar para las comunicaciones comerciales de juegos y apuestas los datos obtenidos de la navegación en páginas de contenido familiar o dirigidos a menores.

Otras restricciones

Finalmente, para el resto de soportes, consideramos que debería prohibirse la publicidad de juegos de azar y apuestas en la vía pública, marquesinas, transporte público y otros soportes de libre acceso por los viandantes sin distinción de edad, quedando limitada al interior de los recintos dedicados a esta actividad.

Debería prohibirse también las comunicaciones comerciales sobre juegos de azar y apuestas (se trate de inserciones o de publirreportajes y remitidos) en las publicaciones generalistas o dirigidas a los menores.

Prohibiciones en el argumentario

A las anteriores restricciones hay que añadir las que se refieren al argumentario utilizado en las comunicaciones comerciales de juegos de azar y apuestas. El futuro Real Decreto debería recoger, al menos, las ya establecidas en el Código de Autorregulación:

- Inclusión de los mensajes de juego responsable, juego seguro, prohibido menores y lucha contra la adicción y autoexclusión.
- No incitación directa o indirecta a comportamientos antisociales o violentos.
- No Incitación a comportamientos de juego socialmente irresponsables o que den lugar a daños económicos, sociales o emocionales.
- No desvalorización del esfuerzo, el trabajo o el estudio en comparación con el juego.
- No transmisión de tolerancia respecto al juego en entornos de trabajo.

- No sugerencia de que el juego puede mejorar las habilidades personales o el reconocimiento social.
- No inclusión de contenidos de carácter sexual o vinculación del juego a la seducción, el éxito sexual o el incremento del atractivo.
- No presentación del juego como indispensable o prioritario en la vida
- No sugerencia de la presión del grupo o menosprecio de la abstinencia del juego.
- No presentación de la familia o de las relaciones sociales como secundarias respecto del juego.
- No denigración de las personas que no juegan u otorgamiento de superioridad social a aquéllos que juegan.
- No incitación a la práctica adictiva o patológica del juego.
- No sugerencia de que el juego es una vía de escape para problemas personales, profesionales, educativos, de soledad o de depresión, explotación del sufrimiento.
- No sugerencia de solución de problemas financieros.
- No sugerencia de que las pérdidas excesivas del juego no tienen consecuencias.
- No presentación del juego como una forma de recuperar las pérdidas económicas (del juego).
- No realización de ofertas de crédito a los participantes.
- No inducción a error sobre la posibilidad de resultar premiado, no sugerencia de que la repetición del juego aumenta la probabilidad de ganar.
- No sugerencia de que la habilidad o la experiencia del jugador elimina el azar del que depende la ganancia.
- No representación como gratificantes comportamientos compulsivos de juego.
- No asociación de situaciones de juego repetitivas, incontroladas o compulsivas a emociones fuertes.
- No fomento de apuestas o riesgos descontrolados.
- No sugerencia de que los menores pueden jugar o realizar apuestas.
- No utilización/inclusión de los menores en la publicidad.

- No incitación directa o indirecta de los menores a la práctica del juego, explotación de su confianza en terceros, elementos retóricos dirigidos a menores, advertencia de la ficción
- No presentación de la práctica del juego como una señal de madurez o de paso a la edad adulta.
- No presentación del juego como un regalo que el niño puede dar o recibir.
- No orientación de la publicidad a menores de 18 años.

Presencia de los representantes de los consumidores y usuarios en los sistemas de regulación voluntaria

Como ya hemos señalado, la denominada Comisión de Seguimiento del Código de Conducta sobre Comunicaciones Comerciales de las Actividades de Juego, cuenta con representación de la Dirección General de Ordenación del Juego; del Ministerio de Hacienda; del Ministerio de Industria o del "CEMA"¹², de la secretaría de Autocontrol, de los operadores de juego (5 miembros) y de otros sectores adheridos al código (2). No se reserva ningún puesto para algún representante de las organizaciones de consumidores y usuarios.

Esta falta de participación social, que contrasta con su presencia en otros modelos de autorregulación¹³, supone, desde nuestro punto de vista, una situación inaceptable, y que menoscaba la legitimidad del propio Código.

Las organizaciones que representan a los consumidores y usuarios tienen un ámbito específico de actuación en la defensa de aquellos ciudadanos que no se encuadran dentro del juego patológico (siendo conscientes de que no se trata de compartimentos estancos), y que requieren de información veraz y suficiente, garantías en relación a sus datos personales, así como protección en el caso de los menores y de otros segmentos vulnerables que, en sus carencias, puedan encontrar en el juego no una mera actividad de entretenimiento y ocio sino una posible y falsa solución a sus problemas.

¹² Órgano, como se sabe, contemplado inicialmente en la Ley General de Comunicación Audiovisual y luego derogado, asumiendo sus funciones la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. En todo caso, no parece tener mucho sentido la alternativa entre Ministerio de Industria y regulador audiovisual, en la medida en la que las comunicaciones comerciales de juego en televisión o en internet responden ante órganos competenciales distintos.

¹³ Pueden mencionarse el Código Deontológico de la Publicidad Infantil; el Código de Corregulación de la Publicidad de Alimentos y Bebidas Dirigida a Menores, Prevención de la Obesidad y Salud (PAOS), o el Código de Autorregulación sobre Contenidos Televisivos e Infancia.

La ausencia de representantes de consumidores y usuarios es aún más llamativa si tenemos en cuenta que sí se ha contemplado su presencia en el Consejo Asesor de Juego Responsable, como grupo de trabajo consultivo y de asesoramiento de la Dirección General de Ordenación del Juego. Y también que la Ley de Competencia Desleal obliga, en su artículo 37, a que los códigos de conducta relativos a las prácticas comerciales con los consumidores cuenten en su elaboración con las organizaciones que representan a éstos.

Por lo demás, conviene recordar que la participación social está en el espíritu, y, en muchos casos, en la letra, de la normativa europea y nacional, como un elemento básico de homologación de estos modelos de regulación voluntaria.

Consideramos, por ello, fundamental la presencia de representantes de las organizaciones de consumidores y usuarios en la Comisión de Seguimiento del Código.

El documento que aquí se presenta está basado en el proyecto realizado por la Asociación de Usuarios de la Comunicación en el marco de la convocatoria del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social para la concesión de subvenciones a las asociaciones de consumidores y usuarios de ámbito estatal, para el programa *Actuaciones de formación, información y difusión entre los consumidores y usuarios en materia de juego y apuestas, presencial o electrónicamente, de consejos y recomendaciones de uso y consumo responsable.*

INFORMES