



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	23/03/2015
Título de la norma	Real Decreto sobre comunicaciones comerciales de las actividades de juego y de juego responsable.		
Tipo de Memoria	Ordinaria, conforme al artículo 2 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 realizar las modificaciones no resulta oportuna.- La regulación limitada a reforzar el sistema de autorregulación de la publicidad resultaría insuficiente- Establecer una regulación más restrictiva que la actual sería, en general, desproporcionado e injustificado.- Modificar la Ley 13/2011, de 27 de mayo no resulta procedente ni necesario.		

CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO			
Tipo de norma	Real Decreto.		
Estructura de la Norma	Treinta y seis artículos agrupados en cuatro Títulos, dos disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias y tres disposiciones finales.		
Informes recabados	[...]		
Trámite de audiencia	Trámite de información pública a través de la página web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas 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	<table border="1"><tr><td>Efectos sobre la economía en general.</td><td>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.</td></tr></table>	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.
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.		
	<table border="1"><tr><td>En relación con la competencia</td><td><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.</td></tr></table>	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.
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: 12.040 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

1.- Introducción	6
2.- Base jurídica y rango normativo del proyecto	6
3.-Oportunidad de la norma.....	6
3.1 Contexto de la iniciativa.....	6
3.2 Iniciativas a nivel europeo y comparado.....	11
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>	13
3.3.b) <i>La revisión del contenido material del vigente Código de Conducta</i>	16
3.4 El juego responsable: conveniencia de reforzar el contenido de la normativa actual	17
3.5 Alternativas	18
4.- 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	26
4.3.a) <i>Descripción de las medidas</i>	26
4.3.b) <i>La conciliación del objetivo perseguido con el ejercicio de la publicidad del juego regulado</i>	30
4.3.c) <i>El ámbito subjetivo: la sujeción de todos los operadores de juego a un único instrumento normativo</i>	34
4.3.d) <i>El ámbito material: Análisis de la justificación y proporcionalidad de las medidas del Real Decreto ..</i>	36
4.3.e) <i>Corregulación, autorregulación y supervisión administrativa</i>	57
4.4 El juego responsable: medidas adoptadas y justificación	58
4.4.a) <i>Descripción de las medidas</i>	59
4.4.b) <i>Análisis de la justificación y proporcionalidad de las medidas</i>	61
4.4.c) <i>Medidas consideradas y descartadas</i>	66
5.- Tramitación.....	68

6.- Normas que quedan derogadas	68
7.- Impacto económico y sobre la competencia	68
7.1 Impacto sobre la estructura de la oferta y la competencia en el juego de ámbito estatal	68
7.2 Impacto sobre el juego de ámbito autonómico.....	69
7.3 Impacto sobre los costes de los operadores y demás agentes involucrados.....	69
7.4 Impacto sobre los mercados relacionados con el juego de ámbito estatal, en particular los publicitarios ..	70
8.- Impacto sobre el orden constitucional de competencias	71
9.- Impacto presupuestario	71
10.- Cargas administrativas	71
11.- Impacto por razón de género.....	72

1.- Introducción

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.

Su estructura responde al modelo de Memoria abreviada al que hace referencia el artículo 2 del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, y el apartado V de la Guía Metodológica para la elaboración de la memoria de 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 Administraciones Públicas**, recayendo la función de preparación técnica del mismo en la Dirección General de Ordenación del Juego (DGOJ), de acuerdo con el **artículo 6 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 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, partiendo de la necesidad, para aquellas actividades no reservadas, 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, emplaza en su apartado segundo al **desarrollo reglamentario de las condiciones a considerar** a tales efectos, referidas en particular a:

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

Por su parte, el artículo 8 de la LRJ enuncia el contenido de las **políticas de juego responsable**, partiendo del juego como un fenómeno complejo donde se han de combinar **acciones preventivas, de sensibilización, 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 desordenado, problemático, compulsivo o patológico.

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 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 su objetivo último, que 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 **inicialmente se adhirieron 69 entidades** (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), 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 determinado².
- Por último, a un nivel técnico, las obligaciones establecidas en los diferentes instrumentos normativos tienen un reflejo en las **Resoluciones sobre especificaciones técnicas**, que regulan la articulación de las obligaciones de juego responsable en los sistemas técnicos de los operadores³.

Sin perjuicio de lo anterior, transcurridos dos años y medio 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, y aquellos otros que necesitan de corrección o refuerzo.

² La última de ellas es la 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.

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.

En segundo lugar, en breve se van a materializar determinados **cambios estructurales en la configuración del mercado del juego online** que van a suponer una reconfiguración de la amplitud y profundidad del mismo. Así, las recientes modalidades de juego aprobadas por sendas Órdenes Ministeriales de julio de 2014⁴, 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, propiciarán la explotación y el consumo integral de todo tipo de juegos en el entorno legal. Por otra parte, y en paralelo a lo anterior, la nueva convocatoria de licencias generales publicada en octubre de 2014⁵, la primera desde la inicial que tuviera lugar en 2011, permitirá la incorporación al mercado regulado de un número considerable de nuevos operadores.

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 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 juegos⁶.

- 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 menores⁷. Igualmente, dentro de su **Estrategia de Juego Responsable**, en fechas recientes 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.
- Desde el punto de vista de la **percepción ciudadana**, el Observatorio de la protección al jugador online mostraba en su ejercicio de noviembre de 2013 que la publicidad del juego y la ludopatía eran los dos elementos percibidos por los encuestados como más susceptibles de incrementar su importancia en el futuro, respectivamente, un 70 y un 66% de los encuestados percibieron que la prominencia de estos aspectos irá en aumento⁸.
- 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

⁴ 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.

⁵ 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.

⁶ 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.

⁷ Disponible en: <http://www.boe.es/doue/2014/214/L00038-00046.pdf>.

⁸ Disponible en la página web de la DGOJ: <http://www.ordenacionjuego.es/es/estudios-informes>.

sobre menores, jóvenes y jugadores problemáticos, así como la intensificación de las previsiones normativas en materia de juego responsable⁹.

- Finalmente, también en el **ámbito parlamentario** han existido pronunciamientos en este sentido. Por ejemplo, el 9 de febrero del presente año 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.

En definitiva, el desarrollo reglamentario de las comunicaciones comerciales de juego y de las medidas de juego responsable se ha convertido en **una prioridad para el Gobierno en la segunda mitad de la legislatura**.

Las motivaciones concretas que han conducido a entender oportuno el 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 momento actual existen determinadas iniciativas tanto a nivel comunitario como, en el plano interno, del lado autonómico, que aconsejan abordar a la mayor brevedad el desarrollo reglamentario integral de la publicidad del juego y completar el conjunto de disposiciones sobre juego responsable aplicables a los operadores.

Así, 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 consolidada**. A lo largo del último año, a los países de cierta entidad poblacional que ya habían escogido tal opción, como Francia, Italia, Dinamarca, Bélgica o la propia España, se han unido otros como Portugal, Irlanda, Países Bajos, la República Checa o el propio Reino Unido, que con su Gaming Act de 2014 cambia la filosofía de su regulación

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

al “punto de consumo”¹¹. Todos estos países, entre otros, disponen de normas ya aprobadas o en fase avanzada de tramitación en las que la protección de la salud pública, y dentro de ella el marco de la publicidad o 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 Comisión¹² y del Parlamento Europeo¹³, 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; y las relativas, más concretamente, a las **condiciones 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.

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.

Sin perjuicio del elevado grado de adecuación de la normativa vigente a la Recomendación comunitaria, este es el **momento idóneo** para valorar la incorporación al ordenamiento de aquellas medidas que aún no lo están o incluso de establecer algunas adicionales, toda vez que, **a principios de 2016, han de notificarse a la Comisión Europea las medidas adoptadas**, a fin de que ésta pueda evaluar su aplicación¹⁴.

¹¹ 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.

¹² 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.

¹³ Resolución del Parlamento Europeo de 10 de septiembre de 2013 sobre el juego en línea en el mercado interior.

¹⁴ Apartado 52 de la Recomendación.

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

Así, a lo largo del último año **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, en todo caso la filosofía regulatoria es ciertamente divergente entre ellas: desde contextos absolutamente liberalizados y sin condiciones específicas más allá de la normativa general de publicidad, audiovisual y de comercio electrónico –caso de la Comunidad de Madrid, Extremadura o Canarias- a 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 el proyecto de Ley de Adiciones aprobada en el 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

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*

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 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 exclusivo albur de los principios éticos y 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 implica 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 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, por ejemplo, el medio de comunicación, se encuentren o no adheridos al Acuerdo, lo que genera o puede generar, además de considerables distorsiones competitivas, disfunciones difícilmente explicables en el desarrollo de las

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.

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 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 2012-2014

Sentido de la consulta previa	2012 (desde junio)		2013		2014		Total período	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Positivas	332	78,12	452	85,44	454	89,72	1238	84,79
Con modificaciones	75	17,65	69	13,04	50	9,88	194	13,29
Negativas	18	4,24	8	1,51	2	0,4	28	1,92
Total	425	100	529	100	506	100	1460	100

Fuente: Informes anuales de actividad de Autocontrol.

Se aprecia que, en el total del período, casi el 85% de las comunicaciones comerciales sujetas a consulta previa no presentaron ningún problema, y de las que lo hicieron, en el 13% 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 90%, las comunicaciones necesitadas de modificaciones en el 7% y las consultas negativas en el 2,5% en el período considerado.

Igualmente, el número de solicitudes de consulta previa en relación con comunicaciones comerciales en materia de juego supone el 2% del total de consultas emitidas por Autocontrol en el período 2013-2014 (en 2013, supuso el 2,35% de un total de 22.498 consultas y en 2014, el 2,03% de un total de 24.810 consultas), peso análogo (si bien ligeramente inferior) al que representa, en términos de inversión publicitaria, el juego online del total de publicidad en medios convencionales (según Infoadex, un 2,53% en 2013).

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.

- 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).

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 (por ejemplo las directrices sobre bonos dispuestas por la DGOJ en octubre de 2013, en relación con los canales de radio e Internet, disminuyendo la aparición de publicidad necesitada de consulta previa), pero las diferencias son sensibles. A lo anterior hay que añadir que el patrón de evolución entre 2013 y 2014 no es consistente, ya que, 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%.

- Finalmente, la **proporción de las reclamaciones resueltas extrajudicialmente** en los dos últimos años en relación con comunicaciones de juego es escasa: un 4,1% sobre el total de reclamaciones en el período (22 de 529, de las cuales 5 se desestimaron). 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, deben tenerse en cuenta varios elementos adicionales. En primer lugar, salvo una, todas las denuncias provinieron exclusivamente de una asociación de consumidores (la Asociación de Usuarios de la Comunicación). En segundo lugar, entre 2013 y 2014, el número de reclamaciones ha bajado ostensiblemente (de 16 a 6). Finalmente, de acuerdo con los datos globales de Autocontrol, el 64% de las reclamaciones recibidas en 2014 tuvieron como objeto comunicaciones comerciales relacionadas con medios de difusión distintos a televisión, que concentró en dicho año el 88% de las consultas previas en materia de juego.

Todo lo anterior aconseja 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 reciente regulación del juego de máquinas de azar, que deje las variables fundamentales de los mismos 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 las campañas y estudios de sensibilización, los mecanismos de detección de comportamientos problemáticos de juego o la canalización de tales comportamientos una vez detectados.

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: falta de aplicabilidad total del régimen de supervisión administrativa y menor fortaleza del régimen de correulación. Juego responsable: régimen incompleto y asimétrico
Proyecto normativo de mínimos	Publicidad: incorporar principios éticos en sede reglamentaria tal cual figuran en el Código de Conducta. No aplicar marco reglamentario a operadores reservados. Juego Responsable: no incorporar previsión alguna	Sin coste adicional significativo para operadores	Marco incompleto y falto 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. Juego Responsable: modificar obligaciones existentes (registro de usuario, límites de depósitos...)	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.- 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 y seis artículos agrupados en cuatro títulos, dos disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias y tres 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, aunque también se extiende a otros aspectos relacionados con la publicidad, patrocinio o cualquier otra forma de promoción de las actividades de juego. Para ello, se ha recogido el 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 unas disposiciones específicas que, en unos casos afectan a determinadas formas de comunicación comercial, como el patrocinio o los bonos y otras iniciativas promocionales, y en otros a las distintas modalidades de juego y a los medios de difusión de las comunicaciones comerciales que requieren un tratamiento adicional y particularizado.
- En el **Capítulo III** se incluyen previsiones para impulsar distintos mecanismos de correulación 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 la 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 campañas de educación y divulgativas sobre el juego que al respecto lleven a cabo los operadores, el fomento de la realización y difusión de estudios sobre juego responsable por parte de los operadores, así como un deber de colaboración de los operadores con la Administración en determinadas iniciativas dirigidas a obtener un mejor conocimiento del funcionamiento de la actividad, de la percepción que de ella tienen sus usuarios y de los factores de riesgo vinculados al juego.

- La implantación de **sistemas de control**, entre los que destacan la obligación de los operadores de realizar un seguimiento de la actividad de sus participantes; las disposiciones sobre suspensión temporal de cuentas de juego; la implantación de un servicio telefónico de apoyo al usuario; y la regulación del destino de fondos y premios en determinadas situaciones hacia instituciones que ofrecen apoyo o asistencia frente a los riesgos derivados del juego.

Finalmente, el **Título III** hace referencia al **régimen de supervisión** y en él, por una parte, se desarrollan las previsiones de la LRJ en tales aspectos, como los requerimientos de cese o de información; y se establecen unas previsiones sobre el procedimiento sancionador. En este ámbito debe destacarse como principal novedad la articulación de unos mecanismos de conexión con el régimen sancionador de los sistemas de correulación y autorregulación reconocidos, con la finalidad de reforzar la utilidad y eficacia de estos sistemas.

La parte final de la norma se compone de **dos disposiciones adicionales** relativas a la participación en determinados sorteos de lotería de determinados menores, los “Niños de San Ildefonso”, de consolidado arraigo y tradición y al régimen específico del Consejo del Protectorado de la ONCE en cuanto a la supervisión de esta última organización; de otras **previsiones de carácter transitorio** sobre la vigencia de los sistemas de correulación y autorregulación, y sobre la adaptación de los sistemas técnicos de juego; y de sendas **disposiciones finales** sobre la habilitación competencial, las facultades de desarrollo reglamentario de la autoridad estatal de regulación del juego, y la entrada en vigor del Real Decreto.

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, 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 entretenimiento, 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 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 propensión a, o en riesgo de, desarrollar comportamientos de juego desordenado, obsesivo, compulsivo o en última instancia patológico**.
4. De manera más amplia, **la protección de cualquier tipo de jugador**, con independencia del riesgo que presenten 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 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; canalizar y asistir adecuadamente a los jugadores que presentan dichos patrones de juego; y destinar determinados fondos al fomento de iniciativas relativas al juego responsable.

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 obsesivos, 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, 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.

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 puede ser las asociadas a sustancias como el alcohol u otras sustancias adictivas¹⁷, incidiendo en medidas que tengan en cuenta la vulnerabilidad potencial de menores y jóvenes.

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 Cuadro¹⁸.

¹⁷ 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 la Dirección General de Ordenación del Juego, adscrita al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, aprobada en 2013.

¹⁸ 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.

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.

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		Acreditación previa de la entidad, 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 corregulación, 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	Ya existente/reforzado o 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 destinatarios de las mismas.
 - Evitar 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.

Cuadro Nº5. Principales novedades del Real Decreto en materia de comunicaciones comerciales de juego en relación con los operadores 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, sin perjuicio de su voluntad de adhesión al Código; 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

10	Participación de personajes famosos o de relevancia pública	Prohibida su participación salvo que protagonicen mensaje de juego responsable y sujeto a condiciones adicionales	No asociar imagen de éxito al juego, particularmente atractiva a jóvenes o menores. Concienciación de los riesgos del juego	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 en otros países (prohibición taxativa).
11	Protección de menores en redes sociales, entornos, medios o contenidos destinados o atractivos para menores	La publicidad solo puede difundirse en perfiles de mayores de edad. Evitar publicidad en canales, medios, programas, webs, eventos destinados a público menor 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 (menor ingreso) 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, en este último caso salvo que se realicen campañas de concienciación	Protección del menor. Concienciación de los riesgos del juego	La traslación del mensaje en el contexto del patrocinio aumenta su divulgación y penetración	Coste muy limitado, sin merma del ejercicio del patrocinio. Alternativa más ponderada que la prohibición total (Irlanda)
13	Bonos e iniciativas promocionales	Limitación de cuantía máxima del bono a límite reglamentario de depósito diario (actualmente 600 euros)	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 fecha 29/1/2015, 11 de 74 promociones detectadas superaban dicho límite

14	Comunicaciones dirigidas a inscritos en el RGIAJ	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
15 y 17	Publicidad de "Apuestas" y "Otros Juegos"	Inclusión de las apuestas cruzadas y las máquinas de azar online	Adecuar nuevos juegos al tratamiento en cuanto a horarios en medios audiovisuales y contenido de la comunicación	Asimilación realizada en atención a las características del juego	Medida ineludible una vez regulados estos juegos
15	Apuestas en vivo	Condiciones y limitación del contenido a determinados elementos, excluyendo premios o cotizaciones y la total integración del mensaje en el discurso de la retransmisión	No incentivar comportamientos de juego irreflexivo en momentos particularmente propicios como la retransmisión de encuentros en directo	La omisión de cierta información resta incitación a la compulsividad	Sin coste para operadores. Sin limitación excesiva de su capacidad de decisión. Existe margen para realizar publicidad suficientemente atractiva de las apuestas en el tiempo y espacio concernidos
17	Publicidad de juegos comercializados bajo la licencia general de "Otros juegos"	Inclusión del bingo y juegos complementarios dentro de las normas generales aplicables a esta categoría	Unificar tratamiento en cuanto a horarios en medios audiovisuales y contenido de la comunicación	La asimilación es procedente en atención a las características del juego y a evitar posibles discriminaciones entre operadores o mermas de coherencia en la garantía del nivel de protección al ciudadano (los operadores de bingo suelen realizar otras actividades de juego englobadas bajo la licencia general de "Otros Juegos")	Limitación no absoluta, si bien implica una menor posibilidad de encontrar espacio publicitario para los operadores afectados, así como de decidir el contenido de la comunicación
17	Publicidad de juegos comercializados bajo la licencia general de "Otros Juegos"	Limitación de la prominencia en el mensaje de premios y botes	No incentivar comportamientos de juego irreflexivo en relación con juegos cuya resolución es inmediata a la apuesta realizada	La contención de la prominencia de cierta información resta incitación a la compulsividad	Limitación no absoluta, permitiendo que este contenido figure en la comunicación cuando no sea el elemento principal

18	Publicidad de loterías y rifas	Se incluyen en el Real Decreto, diferenciando 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.
36	Interacción entre corregulación y régimen sancionador	Existencia de informe de consulta previo positivo comportará la no apertura de procedimiento sancionador. Un pronunciamiento favorable del órgano de resolución extrajudicial podrá ser tenido en cuenta a estos efectos	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.
36	Interacción entre autorregulación y régimen sancionador	Pronunciamiento del órgano de resolución extrajudicial favorable al operador publicitado podrá ser tenido en cuenta a la hora de ponderar el grado de culpabilidad del infractor	Incentivos a la utilización de los mecanismos de autorregulación	Se debe ordenar la virtualidad de la resolución extrajudicial en el contexto de la posibilidad de un expediente sancionador por los mismos hechos.	Inocuo desde el punto de vista del coste del operador. Efectividad del sistema garantizada en todo caso.

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 mollar 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 2013 en España, el gasto en alcohol fue de 684€/habitante/año; en juego, 76€/habitante/año)¹⁹.

- 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**, que en defecto de tales ejercicios apunta a ser limitado, incluso para los jugadores ya en problemas, a partir de la evidencia disponible²⁰.
- 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 evidencia**, más allá de la vinculación del fenómeno con las nuevas tecnologías con las que jóvenes y menores están particularmente familiarizados, de la existencia de un **daño diferencial y cualificado del juego online** frente al juego comercializado por canales presenciales²¹.

Todo a lo anterior conduce a **descartar cualquier aproximación general basada en la prohibición de la publicidad del juego, así como a ponderar convenientemente la fijación de restricciones a la misma**.

¹⁹ Datos de acuerdo con el estudio “El gasto en tabaco, alcohol y juego 2014” EAE Business School (www.eae.es).

²⁰ Vid. Binde, P. (2014), *Gambling Advertising: a critical research review*, donde se manifiesta: “*There is no measurement of any kind of the impact that advertising has on the prevalence of problem gambling in a country... Part of the difficulty of measuring the impact of advertising on problem gambling is that it is, in general, most probably relatively small*”.

²¹ A tal respecto, la Memoria del Análisis del Impacto Normativo elaborada como acompañamiento a la Orden HAP/1370/2014, de 25 de julio, por la que se aprueba la reglamentación básica del juego de máquinas de azar, menciona en su apartado 3.3 una serie de estudios que, de hecho, descartan una particular vinculación entre el juego online y el juego problemático. Por ejemplo, Philander, K. et al (2014), “Online gambling participation and problem gambling severity: is there a causal relationship?”, concluye: “*Empirical studies have not been able to advance with the same accelerated pace as the industry, but one finding that has been consistently replicated is that online gamblers are more likely to report disordered gambling behaviour when compared to offline gamblers*”.

Estas referencias se pueden complementar con algunos estudios de reciente aparición, como por ejemplo: 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:

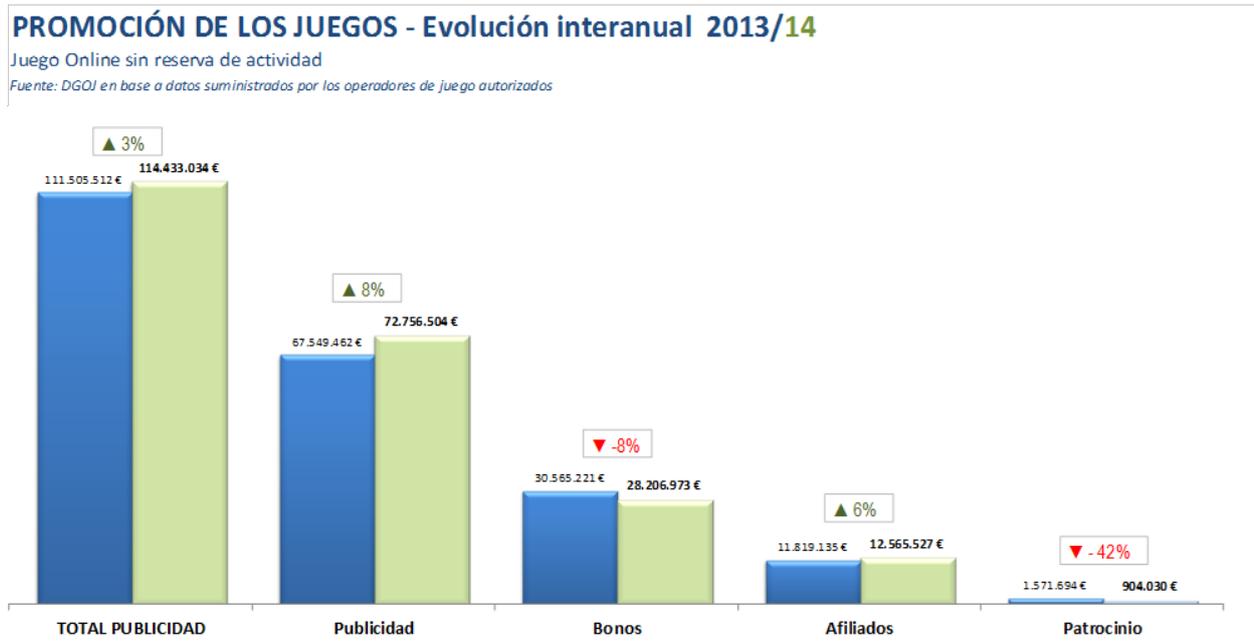
- “*Internet-only gamblers used the fewest gambling activities and had the lowest proportion of problems.*”
- “*Land-based gamblers were most likely to report problems related to electronic gaming machines.*”
- “*Mixed-mode gamblers played more gambling forms and were more likely to attribute problems to sports betting.*”

Debe destacarse que, en particular en el contexto del juego online, el favorecimiento de un mercado regulado que favorezca 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.

Un vistazo a los siguientes gráficos pone de manifiesto la **intensidad y consistencia de la inversión realizada** en tal concepto por los operadores de juego en este período.

Gráfico Nº1. Evolución interanual de la publicidad del juego online estatal.



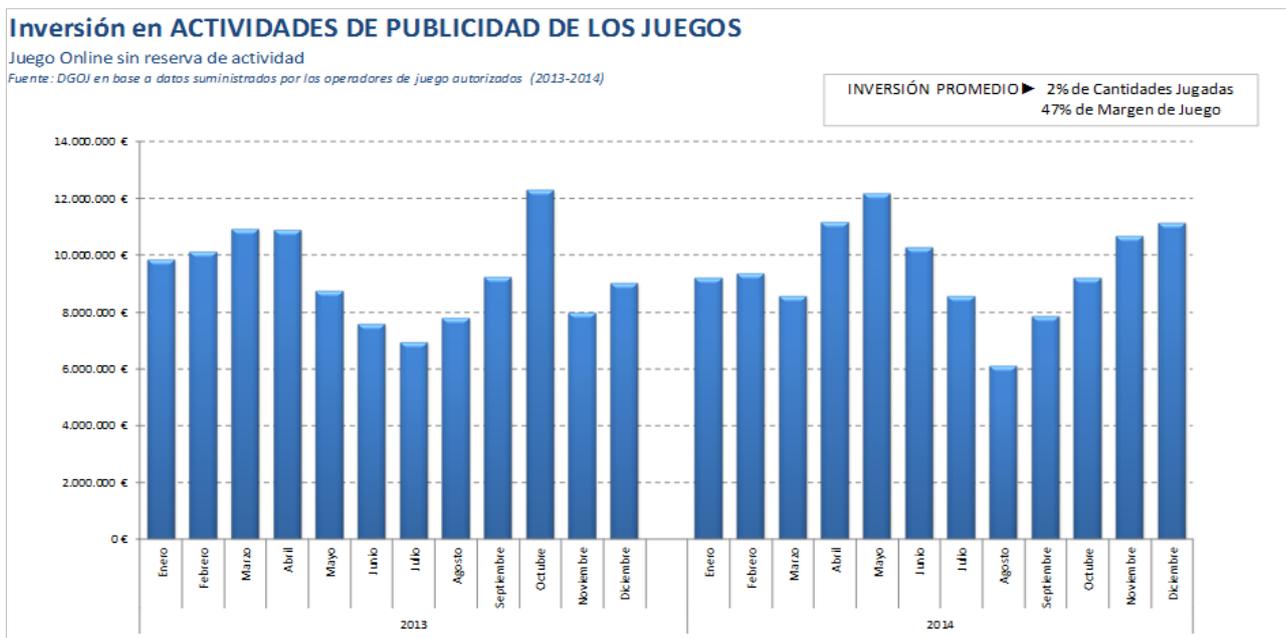
Fuente: elaboración propia.

El Gráfico permite constatar que en el período 2013-2014 los operadores (excluyendo los de juegos reservados) han invertido casi 226 millones de euros en instrumentos promocionales y publicitarios, lo que supone un 2% de las cantidades jugadas y un 47% del margen bruto de juego o GGR (Gross Gaming Revenue, ingresos menos premios). También se aprecia que en 2014 la actividad promocional y publicitaria ha tenido la misma importancia económica, incluso acrecentada, que en 2013. Igualmente, se desprende que la parte más importante de las comunicaciones comerciales globalmente consideradas (denominadas en el gráfico “total publicidad”) son las campañas publicitarias convencionales (denominadas “publicidad”, mientras que las promociones y bonos y

las actividades publicitarias en el contexto de la afiliación tienen una menor significación, y los patrocinios en el período han sido casi inexistentes.

Por su parte, el Gráfico siguiente organiza la información anterior **por meses**, permitiendo apreciar la, en principio, relativa **fluctuación 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 (nótese por ejemplo los picos de abril y mayo de 2014, previos al Mundial de fútbol de Brasil).

Gráfico Nº2. Inversión en actividades de publicidad de los juegos en el período 2013-2014. Evolución mensual.



Fuente: elaboración propia.

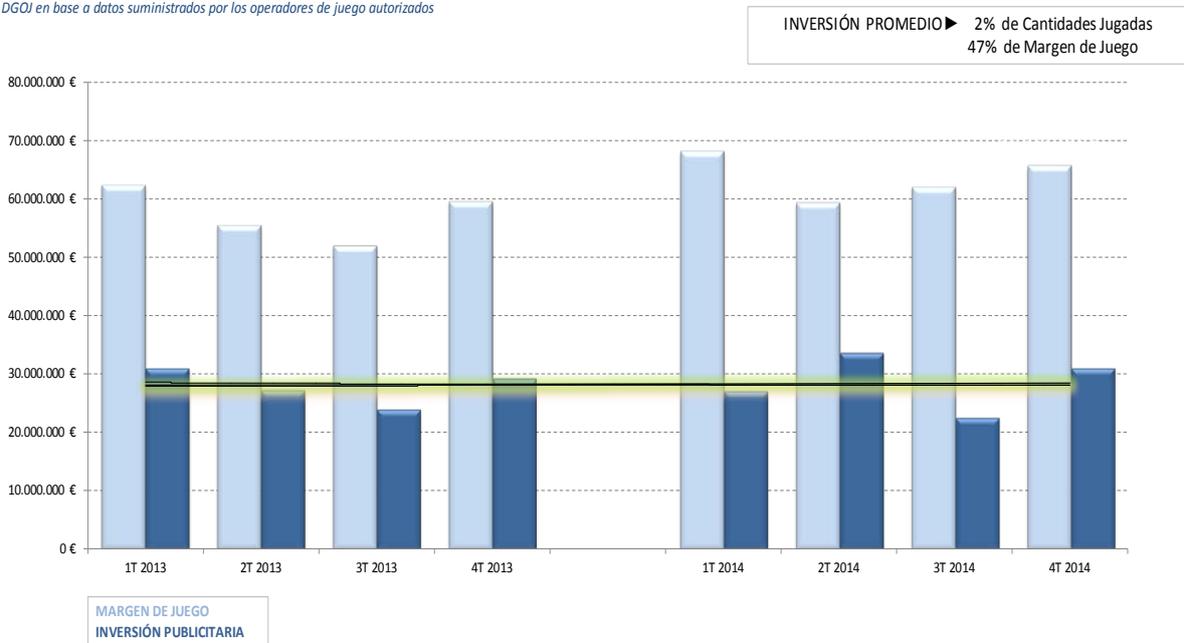
Sin embargo, si agregamos esta evolución **por trimestres** y comparamos la inversión publicitaria con el margen bruto de juego (GGR), podemos apreciar que **la relación se mantiene relativamente constante** en cada tramo temporal considerado y que la cantidad destinada a comunicaciones comerciales no se desvía demasiado del promedio del global del período, en el que supuso un 47% del total del GGR.

Gráfico Nº3. Inversión en actividades de publicidad de los juegos en el período 2013-2014. Evolución trimestral

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



Fuente: elaboración propia.

Se constata así que la inversión en publicidad está siendo un **instrumento de una importancia significada 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 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.

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 juegos²².

La opción de una regulación publicitaria que excluya de su ámbito de aplicación los juegos objeto de reserva no resulta deseable por las siguientes razones:

- **Su difícil 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.
- **El menor impacto 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**. Tomando, por ejemplo, los datos sobre publicidad, promoción y RRPP del operador SELAE, que en 2013 ascendió a 68,4 millones de euros²³ y en 2014 y 2015 a 63,5 millones²⁴, se aprecia que éstos suponen el 63% del gasto total de los operadores de juego online con licencia de ámbito estatal en el mismo período. Por otro, resulta interesante la **percepción del receptor de la publicidad**. De acuerdo con el V Informe de 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%).

²² Memoria anual 2013, DGOJ.

²³ Memoria anual de actividad 2013, SELAE.

²⁴ Ambos datos de acuerdo con la previsión presupuestaria que figura el Plan Anual de Publicidad y Comunicación Institucional del Gobierno, Ministerio de la Presidencia.

- **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. Sin embargo, 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**²⁵. 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.

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, obliga 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.

²⁵ 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

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 jugadores: corrección de la información	Protección jugadores: evitar incitación al consumo compulsivo
Medidas sobre accesibilidad: 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
Medidas sobre contenido: mensaje de juego responsable	Mensaje juega con responsabilidad, participación de personajes de notoriedad pública, patrocinios en objetos destinados a menores			x		x
Medidas sobre contenido: especificidades entre juegos	Limitaciones a la publicidad de premios, botes y cotizaciones; obligaciones de información en concursos			x	X	x

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

4.3. d.1) Medidas relativas a la accesibilidad 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 comunitaria²⁶. Igualmente, algunas de estas medidas tienen por objeto proteger a otros colectivos particularmente sensibles, por ejemplo mediante la restricción de la remisión de publicidad de juego a los inscritos en el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego

Las medidas de esta naturaleza se desarrollan en el **artículo 11** sobre protección del menor, así como en los **artículos 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.

La única excepción es la inclusión de **limitaciones absolutas 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, se incluye expresamente una **previsión sobre publicidad en redes sociales**, consistente en que la publicidad de juego solo podrá difundirse en perfiles de usuarios mayores de edad. Esta medida pretende disminuir los riesgos específicos que se derivan de la publicidad en

²⁶ 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.

redes sociales²⁷, 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.
- Accedan a los perfiles de los operadores de juego en la red social de turno.

Más allá de lo anterior y del cumplimiento de la normativa aplicable en materia de sociedad de la información y comercio electrónico, se incorporan expresamente determinadas **previsiones en materia de protección al consumidor** en este ámbito. En particular, sobre la gestión de los contenidos en ventanas emergentes, la posibilidad de rechazar la recepción de las comunicaciones comerciales de juego o la mencionada prohibición de remitir comunicaciones comerciales a los inscritos en el RGIAJ.

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). A este respecto basta referirse al último Estudio General de Medios disponible (datos de 2014), que ponen de manifiesto que la radio y la televisión son, junto con Internet, los medios más utilizados en general, y también por los menores: en 2014, un

²⁷ 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>

58,3% de la población de entre 14 y 19 años escuchan a diario la radio, y un 85,9% de los menores ven a diario la televisión²⁸.

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 según los distintos canales audiovisuales** (radio y televisión). Los cambios quedan sintetizados en el cuadro siguiente.

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, bingo, póquer, apuestas de contrapartida, apuestas cruzadas, máquinas de azar, juegos complementarios, loterías presorteadas	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).	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 primordialmente a menores de edad.	Se refuerza la previsión. Se incluyen, por coherencia y eficacia de la norma, el bingo y los juegos complementarios. Se incluyen los nuevos juegos de máquinas de azar y apuestas cruzadas. Se incluyen las loterías presorteadas, a las que no alude el Código de Conducta.
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 menores de edad.	Difusión prohibida en horario de protección reforzada y en programas y en o junto a programas dirigidos específica o primordialmente a menores de edad.	No cambia.
Rifas y loterías de efecto diferido	Sin inmediatez entre apuesta y resultado.	Difusión prohibida en o junto a programas dirigidos específica o primordialmente a menores de edad.	Difusión prohibida en o junto a programas dirigidos específica o primordialmente a menores de edad.	No cambia.

²⁸ Fuente: AIMC, 2015. Marco general de los medios en España.

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 menores de edad.	Difusión prohibida en o junto a programas dirigidos específica o primordialmente a menores de edad.	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.

El primero de ellos es la **penetración sensiblemente inferior del canal radio en los menores, en relación con la televisión**, como pone de manifiesto la distribución por edades de los datos del ya mencionado Estudio General de Medios para 2014, que se muestran en el siguiente cuadro.

Cuadro Nº8. Penetración de los medios en España, 2014. Porcentajes horizontales

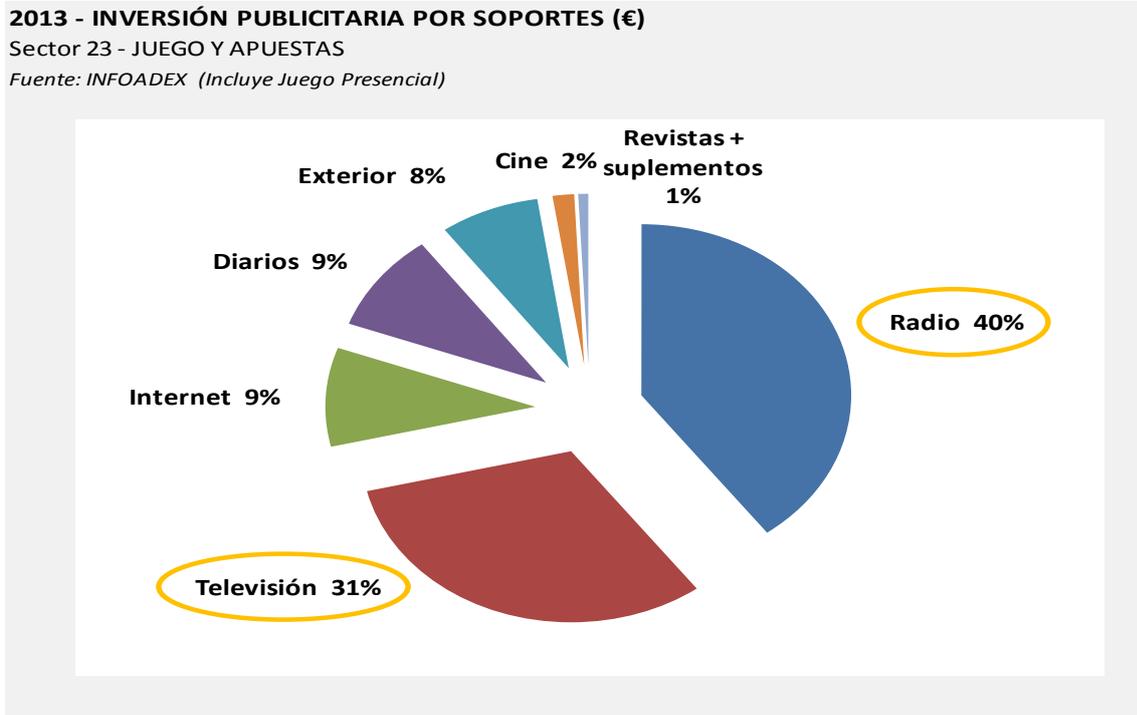
	Población (000)	Diarios	Suplementos	Revistas	Radio	Televisión	Cine	Internet	Exterior
TOTAL	39.681	29,8	12,7	41,0	61,0	88,6	3,8	60,7	58,8
EDAD									
14 a 19	2.564	20,5	7,7	44,7	58,3	85,9	6,4	87,5	70,1
20 a 24	2.355	25,9	8,4	46,3	63,2	84,3	6,5	88,2	71,3
25 a 34	6.173	28,3	9,8	45,8	67,3	84,4	5,7	84,1	67,4
35 a 44	7.844	31,4	12,6	44,7	69,1	86,9	3,9	76,8	65,2
45 a 54	6.989	34,6	15,3	42,7	65,9	89,8	3,0	59,6	58,4
55 a 64	5.348	34,8	16,0	38,4	59,6	91,5	2,9	45,1	53,3
65 o más	8.405	26,0	13,7	31,6	46,0	92,5	1,8	23,3	43,3
Edad Promedio (Años)	47,0	47,3	49,7	44,6	45,0	47,6	39,3	39,9	43,9

Fuente: AIMC, 2015. 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 (58% frente a 86%), e igualmente inferior, en algunos casos sensiblemente, al resto de segmentos, excluidos los mayores de 65 años.

En segundo lugar, desde el punto de vista de los anunciantes, **la inversión publicitaria en juego, en términos de volumen, muestra una especial prominencia del canal radio**. Así, con datos de 2013, la inversión publicitaria en juego y apuestas (tanto online como presencial) fue del 40% en radio y del 31% de televisión, a gran distancia del resto (incluido Internet, con un 9%).

Gráfico N°4. Inversión publicitaria por soportes. Sector del juego. Medios convencionales.



Estos dos datos, valorados conjuntamente, permiten 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, y en línea también con determinadas iniciativas comparadas como el caso de Holanda, se ha decidido mantener un régimen menos restrictivo para la publicidad a través del servicio de comunicación audiovisual radiofónica que para la televisiva.

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 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 apostable, o **el carácter repetitivo, sucesivo o iterativo del patrón de juego**, es decir, la sucesión inmediata entre una partida y la siguiente. Por último, se intenta compatibilizar lo anterior con **evitar asimetrías excesivas entre el régimen de los distintos juegos** que puedan resultar competidores particularmente próximos, que puedan dar lugar a ventajas competitivas injustificadas y desproporcionadas.

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-²⁹, 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.

Los cambios no afectan a rifas y loterías de efecto diferido, concursos y apuestas mutuas, que mantienen su régimen, 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 particularmente a loterías y establece la no aplicabilidad de los horarios restringidos para programas de apuestas y juegos de azar.
- 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.
- Las **apuestas mutuas**, al igual que en el Código, se sitúan en un estadio intermedio en intensidad, 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 –lo que hace descartar su emplazamiento en el segmento más laxo del régimen-, 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 apostable objeto de la apuesta. Ello implica, por un lado, que las excepciones al régimen de

²⁹ Un análisis más detallado de esta cuestión se realiza en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo correspondiente a la Orden Ministerial HAP/1370/2014, de 25 de julio, por la que se aprueba la reglamentación básica del juego de máquinas de azar, disponible en la página web de la Dirección General de Ordenación del Juego.

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.

Igualmente, los tradicionalmente llamados **juegos de casino (blackjack, ruleta, punto y banca), el póquer y las apuestas de contrapartida** mantienen su régimen, en el escalón más restrictivo – particularmente en lo relativo a televisión, ya que en radio se asimilan al de las mutuas-. 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, ello se debe fundamentalmente al gran peso de las apuestas sobre acontecimientos en directo, estén o no retransmitidos mediante un medio de comunicación, caso este último en el que, al igual que en el Código, también se prevén reglas particulares.

Los cambios en relación con la situación establecida en el vigente Código guardan relación con los juegos incluidos el **escalón de mayor intensidad** en la limitación horaria, debido a varias razones.

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

Igualmente, se incluye en este nivel una referencia a las **loterías instantáneas o presorteadas**, que no constaba en el Código de Conducta. Las razones son las mismas que en el caso anterior. Las loterías presorteadas comparten las **características estructurales de inmediatez** (el resultado es instantáneo) **y**, en ocasiones, **consumo reiterativo**, esto último particularmente en el entorno online, donde pueden resultar muy similares en precios y mecánica de juego (reglas y determinación de resultados, modo automático, reiteración de partidas...) a las máquinas de azar online.

Se asimila a este régimen el de los **juegos complementarios y el del bingo**, cuyo tratamiento en el Código de Conducta era el asimilable a las apuestas mutuas. Ambos juegos **comparten en gran medida características estructurales con los juegos de casino tradicionales** y, en consecuencia, tanto **razones de efectividad de la norma** (no introducir diferencias entre juegos similares que puedan mermar la eficacia de la previsión) como de **elusión de ventajas competitivas injustificadas** entre competidores relativamente próximos (los operadores con licencia general de Otros Juegos) aconsejan el cambio.

El caso de los **juegos complementarios** resulta incontrovertido en la medida en que la importancia del juego es muy limitada y la afectación del cambio a la política publicitaria de los operadores resultará inapreciable. **El caso del bingo**, por el contrario, que en algunas jurisdicciones mantiene tal especificidad³⁰, **merece una explicación más detallada**, basada en su asimilación al resto de otros juegos no solo desde sus características estructurales, tanto del lado de la oferta como de la demanda.

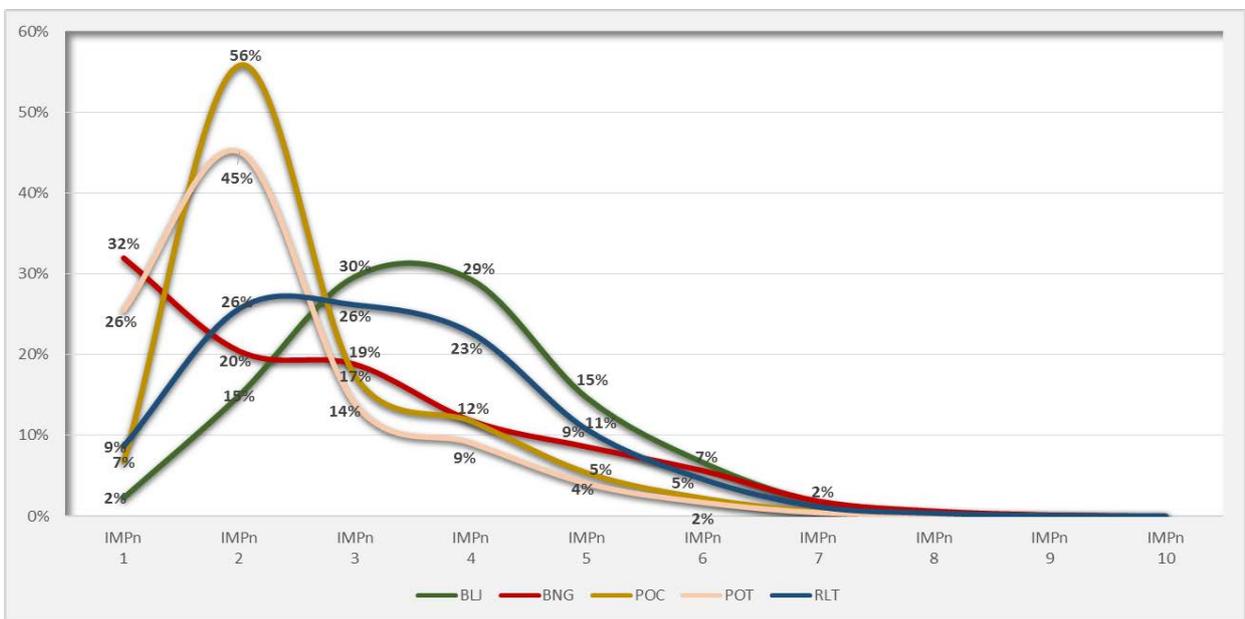
Del lado de la oferta, de los 18 operadores con oferta de bingo activa, únicamente 2 ofrecen bingo en exclusiva. Igualmente, por volumen de participación, el **peso del bingo dentro del total de juegos sujetos a licencia de “Otros Juegos” fue en 2014 de un 1,84% de las cantidades jugadas**, de acuerdo con los datos de que dispone la DGOJ. Si nos ceñimos a los operadores que ofrecen bingo,

³⁰ Es el caso, significadamente, de las previsiones en Reino Unido, las cuales, tras el proceso de revisión acometido en 2014, han mantenido la especificidad del bingo.

el volumen de **cantidades jugadas en el juego del bingo en 2014 fue de un 8,1% del total de las cantidades jugadas en juegos comercializados bajo licencia general de “Otros Juegos”**. Igualmente, las cantidades jugadas correspondientes al juego de bingo de los operadores que compatibilizan una licencia singular de bingo con otras licencias singulares, pertenezcan o no al ámbito de la licencia general de “Otros Juegos”, fue en el mismo período de un 4,7% del total.

Asimismo, desde un **punto de vista del jugador**, los siguientes gráficos permiten apreciar que el juego de bingo goza de una relación de **gran complementariedad, a la vez que de subsidiariedad**, en relación con los llamados juegos de casino, en particular blackjack y ruleta, todos ellos desarrollados bajo la licencia general de “Otros Juegos”.

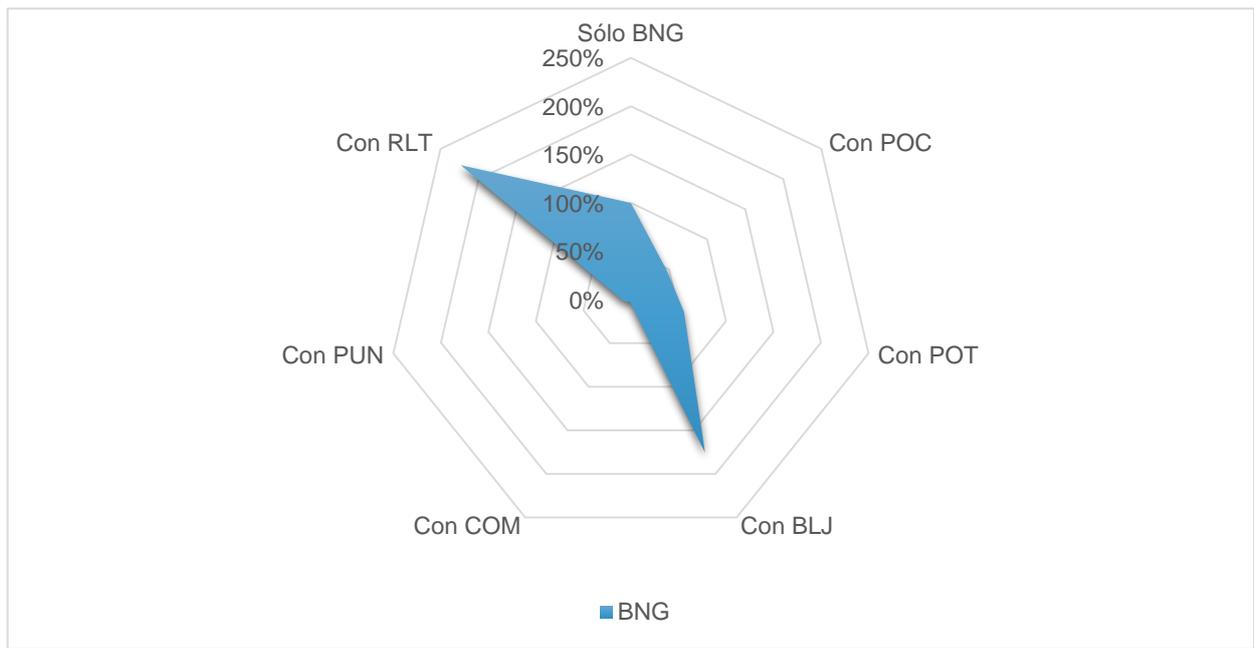
Gráfico N°5. Distribución de jugadores que juegan a un determinado juego en función del número de juegos en los que participan. Análisis del Bingo y del resto de juegos de casino.



Fuente: elaboración propia con base en datos del mercado de juego regulado estatal. Año 2014
Nota: Para cada uno de los juegos se define el Indicador de juego en múltiples juegos (IMPn) como la proporción de jugadores que juegan a 1, 2, ... 10 juegos diferentes.

En este gráfico, se aprecia que únicamente un 32% de los jugadores totales de bingo (dato que en todo caso se explica teniendo en cuenta que 2 de los principales operadores no tienen otras licencias singulares de otros juegos) juegan a bingo en exclusiva. El resto lo hacen jugando a 2,3,4,5 o incluso más juegos en total.

Gráfico N°6. Proporción de las cantidades jugadas en bingo de los jugadores que además juegan a otros juegos

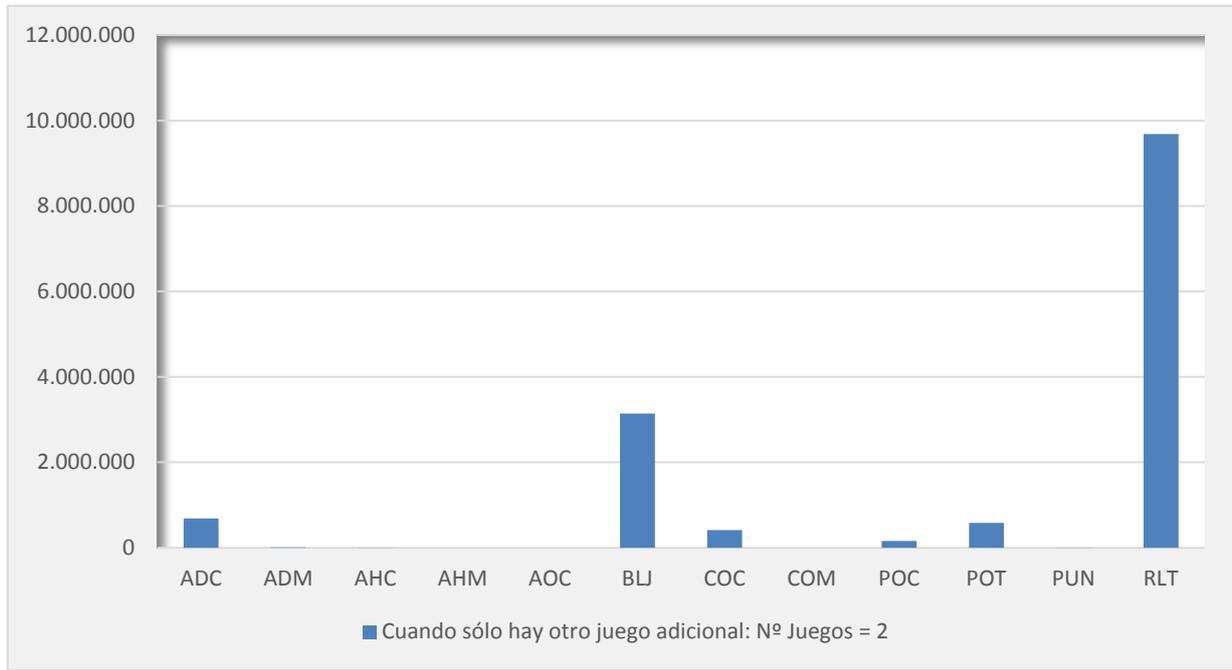


Fuente: elaboración propia con base en datos del mercado de juego regulado estatal. Año 2014

Este gráfico refleja que, en 2014, el volumen jugado en bingo por los jugadores que participaron, a la vez, a otros juegos del ámbito de la licencia general de “Otros Juegos” es mucho mayor que el volumen jugado a bingo por jugadores que participan exclusivamente en bingo (el 32% de los jugadores de bingo, como se ha visto antes). Sólo el 27% del volumen total de participaciones correspondientes a bingo (18,303 millones de euros frente a 67,785 millones) procedió de usuarios que jugaron al bingo sin participar en el resto de juegos mencionados. Sin embargo, siempre en términos de volumen, los jugadores que jugando al bingo además participaron en blackjack (bien a estos dos juegos en exclusiva bien junto a más juegos) participaron 1,75 veces más que los que sólo jugaron al bingo en exclusiva (bingo+blackjack= 175% de las cantidades de jugadores de bingo en exclusiva). Igualmente, los jugadores que jugando al bingo además jugaron a ruleta (bien a estos dos juegos en exclusiva bien junto a más juegos) participaron en bingo una cantidad superior al 220% de la cantidad registrada por los jugadores que jugaron al bingo en exclusiva.

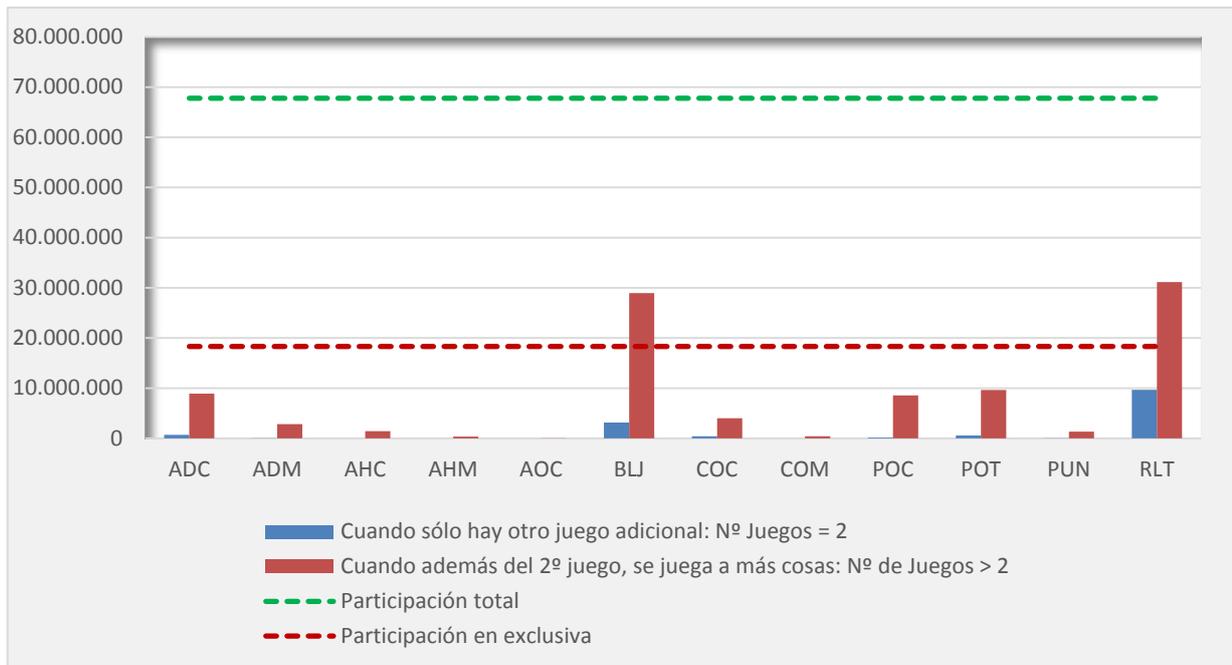
Igualmente, los gráficos siguientes muestran esta relación en términos absolutos y no relativos de participaciones jugadas, distinguiendo entre dos escenarios: cuando se juega a bingo y únicamente a otro juego, y cuando se juega a bingo y más de un juego adicional. También permite comparar entre la complementariedad del bingo con los juegos de casino mencionados y la que se registra con juegos distintos.

Gráfico N°7. Volumen de participación en bingo de los jugadores que además juegan a juegos distintos. Combinación de bingo + únicamente un juego distinto a bingo.



Fuente: elaboración propia con base en datos del mercado de juego regulado estatal. Año 2014

Gráfico N°8. Volumen de participación en bingo de los jugadores que además juegan a juegos distintos. Combinación de bingo + únicamente un juego distinto a bingo, y bingo + cualquier número de juegos.



Fuente: elaboración propia con base en datos del mercado de juego regulado estatal. Año 2014

Ambos gráficos permiten apreciar que el bingo es normalmente consumido en conjunción con juegos distintos, en particular juegos de casino, y que la **relación de complementariedad más alta es con ruleta y blackjack**. Después de con estos dos juegos, la complementariedad más alta es con las dos modalidades de póquer en niveles similares, también dentro de la licencia general de “Otros Juegos”, y con las apuestas deportivas de contrapartida, en todo caso el juego que mayor volumen absoluto registra en el panorama del juego online español.

Finalmente, si tenemos en cuenta a la relación inversa, es decir el **volumen de participación en juegos distintos del bingo cuando se consumen en relación con este**, los resultados registrados evidencian un **gran protagonismo** de los juegos consumidos junto al bingo, muy en particular **blackjack y ruleta**. Así, cuando sólo se juega a bingo y blackjack, el peso relativo del blackjack sobre el bingo en participaciones jugadas es del 111,2%; cuando se juega a bingo y ruleta, el peso relativo de la ruleta es del 372,9% sobre lo participado en bingo. Cuando el jugador juega a más de dos juegos, el peso relativo del blackjack sobre el bingo sería del 361,9% y el de la ruleta sobre el bingo del 944,5%.

En tales condiciones, y por las razones mencionadas, resulta **coherente incluir el régimen publicitario del bingo con el del resto de juegos comercializados a través de licencia general de “Otros Juegos”**, vista su similitud en características con los juegos que conforman este conjunto y sus íntimas conexiones con algunos de ellos, en particular los tradicionales de casino como ruleta y blackjack.

4.3.d.II) Medidas relativas al contenido de las comunicaciones comerciales

Estas medidas persiguen **objetivos** en gran medida 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 o autoexcluidos-, con una intención análoga a las limitaciones a la accesibilidad de la publicidad ya estudiadas (evitar la generación de distorsiones en la percepción del juego como actividad compleja y potencialmente peligrosa). Entre las medidas que persiguen este objetivo podemos destacar los principios de responsabilidad social (artículo 9 del Real Decreto) o de protección de menores (artículo 11).
- **Como si el receptor es consumidor de juegos**, con la finalidad de concienciar y contextualizar adecuadamente dichos riesgos; por ejemplo, mediante determinadas proyecciones del principio de juego responsable. Entre estas se cuentan la inclusión de una acción positiva como es un mensaje que llame a jugar con responsabilidad (artículo 10 del Real Decreto) 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 famosos o de notoriedad pública en la publicidad**. Esta posibilidad se **prohíbe con carácter general**, pero sin embargo se permite (salvo en el caso de que éstos tengan un atractivo especial y diferenciado para el público infantil o juvenil) 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 segunda de las novedades guarda relación con las previsiones en materia de patrocinio de la Recomendación de la Comisión Europea sobre patrocinio, que establece en su apartado 47 que el **patrocinio no debería afectar negativamente a los menores ni influir en ellos**. Para ello, se anima a los Estados miembros a que velen por que no se permita el patrocinio de actos pensados para los menores o destinados principalmente a ellos, y no se utilice material promocional de la parte patrocinadora en los productos publicitarios pensados para los menores o destinados principalmente a ellos.

En el proceso de elaboración del presente Real Decreto se ha valorado la posibilidad de prohibir la aparición de personajes famosos o de notoriedad pública, pero se considera mucho más eficaz y proporcionado a la finalidad perseguida el permitirlo con determinadas limitaciones y sujeto a determinadas condiciones. De esta forma, esa posible influencia del personaje notorio contribuirá a la promoción de actitudes responsables frente a la actividad de juego, con mayor impacto para el receptor.

Así, por una parte, en **el Real Decreto se consigna la primera de estas medidas**. Por otra, **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 deportista, en bienes o servicios específicamente diseñados para menores de edad o destinados principalmente a ellos, **salvo que el patrocinador y el patrocinado desarrollen 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.

Estas medidas resultan proporcionadas al objetivo de concienciación perseguido y su coste, en su caso, resulta muy limitado para los agentes participantes en las campañas publicitarias.

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). Esta regulación arranca de los **criterios interpretativos** relacionados con esta cuestión, **perfilados por la Dirección General de Ordenación del Juego en 2013**, en el marco de la Comisión Mixta de Seguimiento del Código de Conducta. 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.

Como novedad, y 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 un límite cierto**, 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 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. 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, este límite se fija en **el máximo de depósito diario establecido en la normativa, actualmente cifrado en 600 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.

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

En el caso de la publicidad relativa a apuestas en el contexto de retransmisiones de acontecimientos deportivos en directo, en numerosas ocasiones se ha puesto de manifiesto la **posibilidad de 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**³¹. 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 apostable, 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.

La recepción de **publicidad de apuestas durante la retransmisión de acontecimientos deportivos en directo refuerza la incitación a apostar**, tanto para los jugadores ordinarios como para los que tienen problemas de juego. La conjunción de **las particulares técnicas publicitarias** que se utilizan en el contexto del acontecimiento y de su retransmisión potencia este efecto. Ejemplos de dichas prácticas son la publicidad estática en los recintos deportivos, la publicidad dinámica mediante *scrolls* o *banners*, la publicidad en intermedios, los patrocinios a los equipos participantes, o la publicidad integrada en la propia retransmisión del encuentro por los locutores, tanto en radio como en televisión, incluso confundida entre la retransmisión misma en forma de comentarios interactivos entre aquéllos.

Los riesgos apuntados están fundamentalmente relacionados con 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 apostable 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 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.

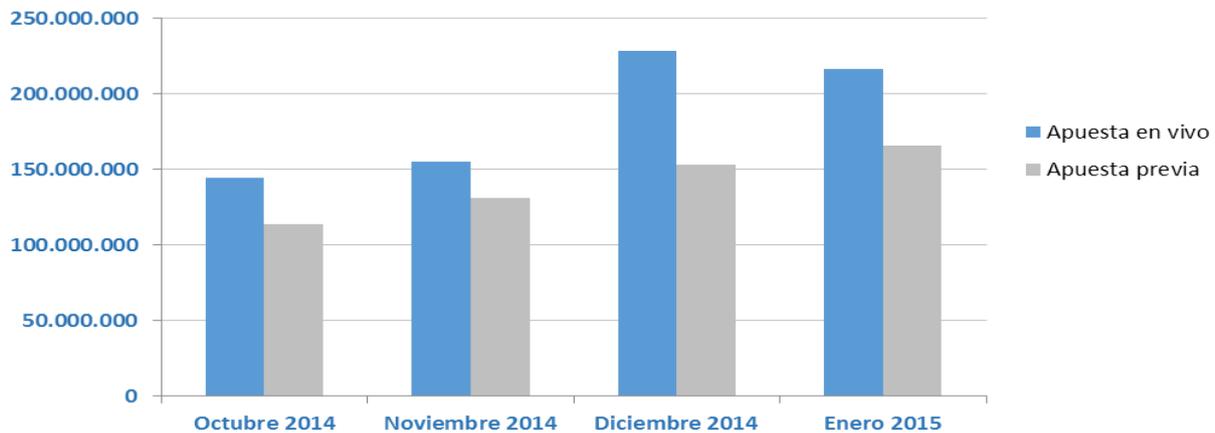
A los efectos de **valorar si resulta oportuno incrementar la exigencia de esta previsión**, resulta de interés atender a los datos con que cuenta la DGOJ en relación con la **importancia de las apuestas en directo dentro de las apuestas deportivas de contrapartida**. En general, los datos confirman tal importancia, como manifiestan por ejemplo los datos de los 4 últimos meses disponibles relativos a la proporción apuestas en vivo/previas al evento, sobre eventos celebrados en un mes determinado, mostrados en el gráfico siguiente.

Gráfico N°9. Apuestas Deportivas de Contrapartida: comparación entre el peso de la apuesta en vivo y la apuesta previa. Cantidades jugadas.

³¹ Para un análisis actual 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> .

Comparativa de Apuestas Deportivas de Contrapartida

(Apuesta en vivo vs. Apuesta previa)



Fuente: elaboración propia con base en datos del mercado de juego regulado estatal.

Nota: los valores reflejan la proporción de apuestas realizadas en vivo o previamente al evento –en este caso con independencia del momento en que se realizó la apuesta–, en relación con el total de eventos celebrados en el mes de referencia.

Se puede apreciar que, para todos los eventos deportivos objeto de apuestas de contrapartida celebrados en estos meses, **la proporción de las cantidades jugadas es mayor en el caso de la apuesta en vivo que en el de la apuesta colocada previamente al inicio del acontecimiento que incluye el hecho apostable**: así sucede en octubre (56-44%), noviembre (54-46%), diciembre (60-40%), y enero (57-43%). La comparativa por meses permite ver que la proporción es relativamente constante y, de hecho, en cada mes la absoluta mayoría de los operadores –en algunos casos la totalidad de los mismos– tiene un comportamiento parecido al registrado de manera agregada, con ligeras variaciones.

Esta constatación arroja importantes implicaciones. La primera es que, por motivos de importancia de la apuesta en vivo, **no resultaría ni proporcionado ni, en última instancia, efectivo para la canalización de la actividad de juego hacia el mercado regulado** de juego online de ámbito estatal (del cual las apuestas de contrapartida suponen alrededor del 50% de las cantidades jugadas y del margen bruto de juego o GGR) **una prohibición absoluta de la publicidad de las apuestas** en el seno de acontecimientos deportivos en vivo. La segunda es que, dada la importancia de esta modalidad de apuestas, **cobra gran importancia cuál sea el contenido de este tipo de comunicación comercial** y, en particular, que se reduzcan los posibles efectos negativos de banalización e incitación al juego irreflexivo mencionados anteriormente.

Esa es la razón por la cual **el Real Decreto**, en su **artículo 16**, **intensifica las previsiones** sobre el contenido de la publicidad de apuestas en relación con retransmisiones deportivas en directo, limitando el llamado *call to action* mediante las siguientes medidas:

- a. **Los hechos apostables** que sirvan de base a las apuestas **han de relacionarse con el acontecimiento que se retransmita** o con otros acontecimientos que se encuadren en la misma competición deportiva.
- b. El **contenido y presentación del mensaje publicitario ha de limitarse** a la identificación del operador, a la posibilidad de realizar apuestas y, en su caso, a los hechos apostables concretos objeto de apuesta.
- c. **No se incluirá en la comunicación comercial información concreta sobre premios o cotizaciones** de la apuesta.
- d. Ha de **diferenciarse claramente la comunicación comercial de la retransmisión del evento en sí**, de tal forma que no aparezca integrada en la narración o los diálogos de los encargados de aquélla.
- e. La comunicación **no puede incluir promociones** a las que hace referencia el artículo 13 del presente Real Decreto.

Todas estas medidas, salvo la primera, son **nuevas en relación con el actual Código de Conducta**.

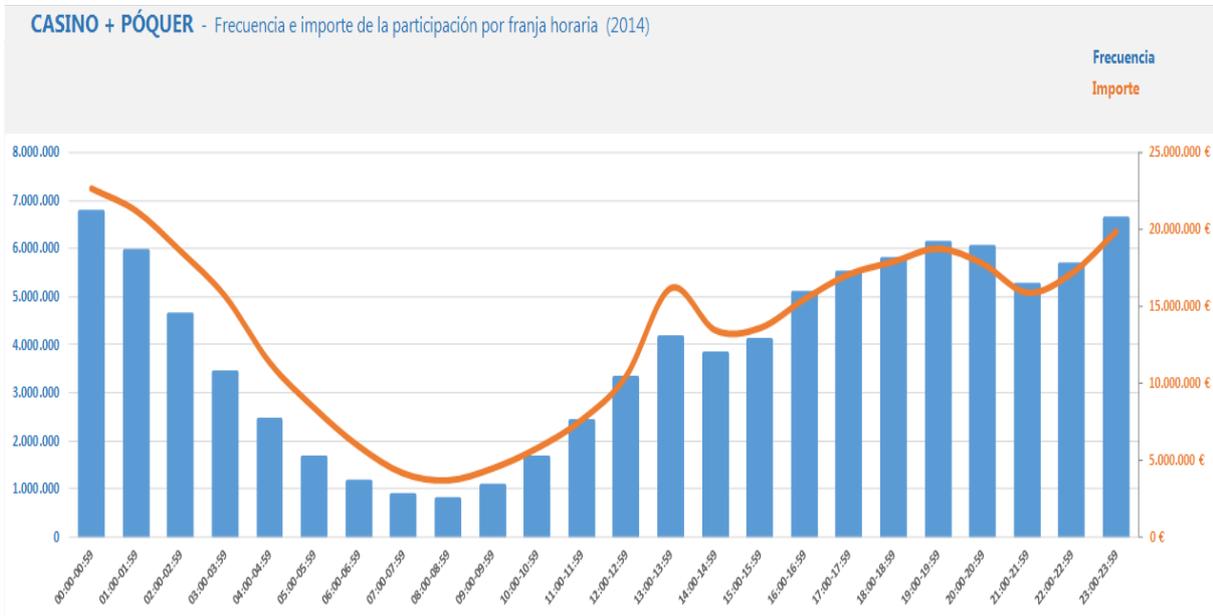
Publicidad de juegos comercializados bajo licencia general de "Otros Juegos"

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.

De nuevo, la observación de los **datos del mercado del juego online** de ámbito estatal con que cuenta la DGOJ puede resultar de ayuda; en este caso, permitiendo apuntar la posibilidad de que la **publicidad de estos juegos esté 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, lo que en consecuencia redundaría en la conveniencia de evitar los riesgos apuntados.

El Código de Conducta limita la emisión de publicidad mediante servicios de comunicación audiovisual, en concreto la televisiva, relativa a los juegos objeto de licencia general de Otros Juegos (en la actualidad -si excluimos bingo-: póquer, blackjack, ruleta, punto y banca y juegos complementarios) a un horario concreto, de 22h de la noche a 6h del día siguiente. Ello permite tomar un período determinado como base y apreciar cómo y cuánto consumen los jugadores esta clase de juegos a lo largo del día. Los siguientes Gráficos muestran tal comportamiento en las mencionadas clases de juego en diciembre de 2014, tanto en términos de participaciones como en términos de depósitos. Ambos resultan de interés para cotejar distintas vertientes del comportamiento de los jugadores que se podían ver influidas por la recepción de publicidad.

Gráfico Nº10. Distribución horaria del consumo de juegos con licencia general de otros juegos (excluyendo bingo) en diciembre 2014. Participaciones en juegos.

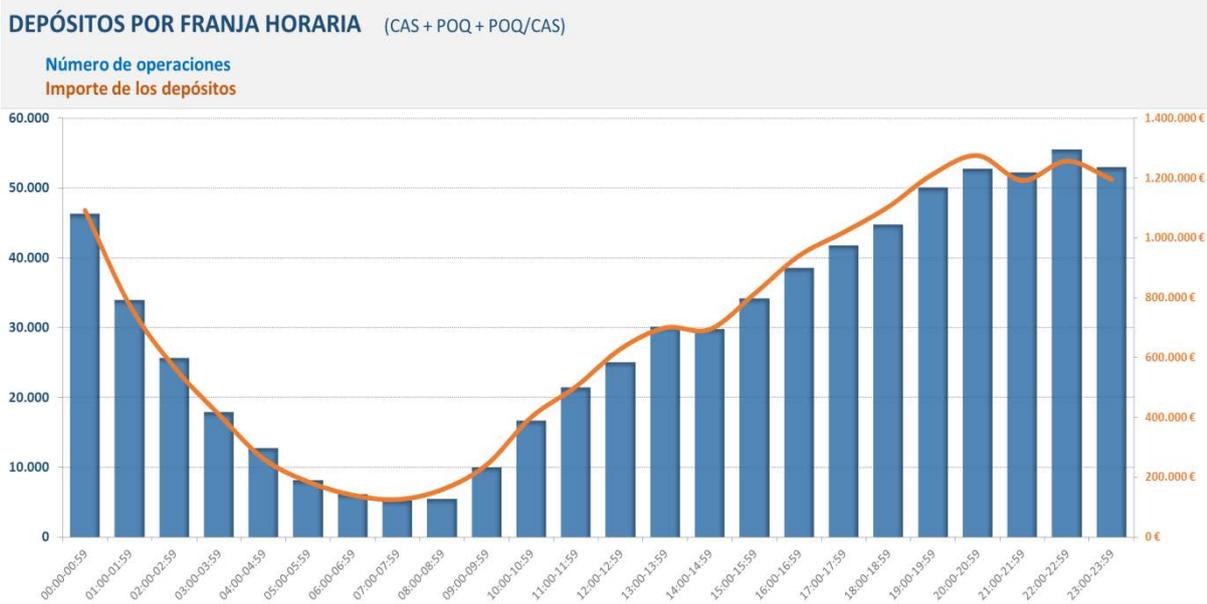


Fuente: elaboración propia con base en datos del mercado de juego regulado estatal.

Sin perjuicio de que, evidentemente, existen factores que influyen en la mencionada distribución horaria del consumo de estos juegos más allá de la concentración de la publicidad televisiva en la franja de 22h a 6h del día siguiente (por ejemplo los programas de juego, incluyendo ruleta en vivo, emitidos desde la 1 hasta las 5 de la madrugada), el Gráfico permite apreciar que, en los juegos de casino, la participación a partir de las 22h, **tanto en frecuencias como en importes de la participación, es comparativamente más elevada que en otras franjas horarias**; en particular, en las franjas de 23h a 2h, cuando la actividad de apuestas decae ostensiblemente.

Cuando se realiza la misma comparación **por depósitos, los resultados son análogos**, de manera que, en los depósitos realizados en operadores cuyo ámbito principal son los juegos sometidos a licencia general de otros juegos (excluyendo bingo), la curva tanto en número de operaciones como en valor de los depósitos correspondientes a operadores sigue registrando unos niveles elevados en varias de las franjas a partir de las 22h (en particular, de 22h a 1h).

Gráfico Nº11. Distribución horaria del consumo de juegos cuya actividad fundamental está relacionada con la licencia general de otros juegos (excluyendo bingo) en diciembre 2014. Depósitos.

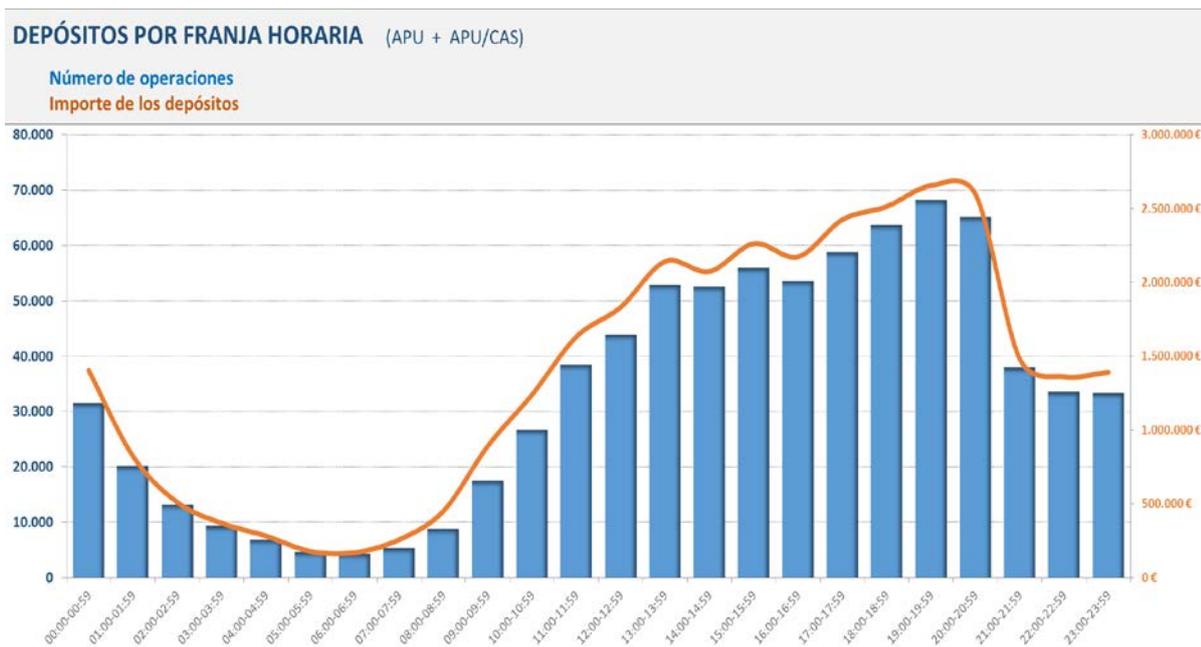


Fuente: elaboración propia con base en datos del mercado de juego regulado estatal.

Nota: Dada la imposibilidad de distinguir por depósitos entre tipos de juego, los datos se componen a partir de operadores con presencia exclusiva o prominente en juegos de casino (otros juegos excluyendo bingo). CAS: operadores con fundamentalmente juegos de casino. POQ: operadores fundamentalmente de póquer. POQ/CAS: operadores fundamentalmente con póquer + juegos de casino

El efecto no es tan acentuado en depósitos como en participaciones, entre otros factores por la menor univocidad del depósito con el juego concreto que en el caso de las participaciones. Sin embargo, para contextualizar adecuadamente el resultado en lo que se refiere a depósitos, conviene compararlo con la distribución horaria que registran los depósitos de apuestas, evidenciada en el siguiente gráfico y que permite apreciar que la actividad en relación con apuestas, medida en depósitos, es sustancialmente inferior a partir de las 22h, en comparación con el resto de franjas horarias, que la de los juegos de casino.

Gráfico Nº12. Distribución horaria del consumo de juegos cuya actividad fundamental está relacionada con la licencia general de apuestas en diciembre 2014. Depósitos.



Fuente: elaboración propia con base en datos del mercado de juego regulado estatal.

Nota: Dada la imposibilidad de distinguir por depósitos entre tipos de juego, los datos se componen a partir de operadores con presencia exclusiva o prominente en apuestas, con participación en juegos de casino, en su caso, muy limitada. APU: operadores con fundamentalmente juegos de apuestas. APU+CAS: operadores con juegos de apuestas y también, con menor importancia, juegos de casino.

Todo lo anterior permite concluir 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.** Si este efecto es fundamentalmente atribuible a la publicidad, así como achacable en mayor medida a los juegos sujetos a licencia general de "Otros Juegos" que a las apuestas, no resulta totalmente determinable a partir de los datos; pero los resultados hacen pertinente considerar la eliminación de riesgos de incitación al juego irreflexivo o desordenado como consecuencia del contenido de la comunicación, habida cuenta, por otro lado, de las características inherentes a estos juegos en cuanto a inmediatez y continuidad en el juego.

En virtud de los datos anteriores y de las características estructurales de este tipo de juegos ya comentadas anteriormente, una opción valorada ha sido la de la prohibición total de que en las comunicaciones comerciales aparecieran referencias a premios o botes. No obstante, dicha medida ha quedado descartada por resultar claramente desproporcionada e incluso perjudicial para el propio jugador. No puede desconocerse que la actividad de juego se caracteriza precisamente, desde la perspectiva del consumidor, en obtener la expectativa de ganar un determinado premio. Esta es por tanto información relevante para el consumidor, en particular cuando se trata de juegos que otorgan premios de cierta cuantía, y resulta legítimo que el operador decida proporcionarla, en su caso. Unido lo anterior a que en otro tipo de juegos, por ejemplo las loterías, la información concreta sobre los elementos esenciales del sorteo, entre ellos el premio, son obligadas en virtud

del principio de veracidad, se ha optado por una medida menos restrictiva pero en todo caso coherente y eficaz para la consecución de los objetivos de protección perseguidos.

En este sentido, se ha optado **en el Real Decreto (artículo 17), por permitir, cualquiera que sea el canal de comunicación que traslade la publicidad, que ésta incluya 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.**

Se considera que esta opción resulta **proporcionada, garantizando una contextualización adecuada del premio dentro de la comunicación comercial concreta**: por un lado, permite que el operador pueda utilizar estos elementos de su política comercial a potenciales consumidores; por otro, evita que una sobreponderación de esos elementos en el mensaje suponga una incitación compulsiva al juego, o distorsione la percepción del riesgo y la recompensa en los receptores en este tipo de juegos.

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 a la posibilidad de establecer mecanismos de autorregulación**. 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.

Igualmente, el Real Decreto también establece determinados **mecanismos relativos a la interacción entre el régimen administrativo sancionador**, en caso de incumplimiento de las previsiones del mismo, por efecto del artículo 40.d) de la LRJ, tanto en lo que concierne a la existencia del sistema de corregulación establecido, como en su caso de los mecanismos adicionales de autorregulación existentes.

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 auto y 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.

A tal efecto, en la norma se establece, **en relación con la corregulación:**

- La eficacia de los **informes de consulta previa positivos** (en la medida en que el comportamiento del operador adherido se adecue a los mismos) de cara a archivar las actuaciones sin iniciarse procedimiento sancionador.
- En caso contrario, la posible **interacción de la autoridad de regulación del juego con el sistema de resolución extrajudicial de reclamaciones** previsto en el correspondiente acuerdo. A estos efectos, la primera podrá remitir la comunicación al segundo para que, previa audiencia del operador afectado, se pronuncie sobre la conformidad de la misma con la normativa que le sea de aplicación, a los efectos de que la autoridad encargada de la regulación del juego acuerde lo que resulte procedente.

La solución escogida para ambos instrumentos, valor de los informes de consulta previa e intervención del sistema de resolución judicial de reclamaciones, 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 otorgándoles un valor de importancia determinante 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**, si la entidad frente a la que se sigue un procedimiento sancionador se encontrase adherida a un acuerdo de autorregulación, y existiesen **informes de consulta previos o resoluciones** de los órganos de resolución extrajudicial de conflictos previstos en el mismo en relación con la comunicación comercial afectada, la autoridad encargada de la regulación del juego **podrá considerar su contenido a la hora de ponderar el grado de culpabilidad de aquéllas, si bien no se condicionan los efectos jurídicos de dichos instrumentos frente a un eventual procedimiento sancionador ya que, a diferencia de los acuerdos de corregulación, en estos acuerdos no ha participado 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.

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, designación de un contacto	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 mínimo 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 públicos en el portal	No podrán figurar salvo que realicen mensaje de juego responsable	Incrementar efectividad de la concienciación	La participación del famoso amplifica la potencia del mensaje	Coste asumible, integrado en la propia participación del personaje famoso
24	Campañas de sensibilización	Ausencia de restricciones horarias	Incrementar efectividad de la concienciación	La eliminación de la restricción amplifica la potencia del mensaje	Sin coste para los operadores
25	Colaboración para la sensibilización y promoción del juego responsable	Participación en el suministro de cuestionarios a jugadores	Incrementar la eficiencia en la gestión de los flujos de información	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

26	Estudios sobre juego responsable a elaborar por los operadores	Dación de cuentas de actividades realizadas en materia de juego responsable mediante remisión a la autoridad encargada de la regulación del juego	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	Coste no determinado y a fijar por los propios operadores. Posibilidad de compartir costes entre operadores. Alternativa a mecanismos más gravosos y de mayor intervención pública (contribución a una fundación creada al efecto...)
27	Detección de comportamientos desordenados	Establecimiento de mecanismos y protocolos. Definición de gasto desordenado	Posibilitar la identificación de patrones problemáticos	El operador se convierte en sujeto activo y participante necesario en la política de juego responsable	Coste a asumir por el operador
28	Derecho de suspensión voluntaria	Puesta a disposición del jugador de tal posibilidad	Facilitar autoconciencia y control del jugador	La suspensión temporal, por breve período de tiempo, puede ayudar a contener el surgimiento de patrones de juego problemático	Coste a asumir por el operador
29	Asistencia en materia de juego responsable	Servicio telefónico de atención al cliente, que incluirá asistencia en materia de juego responsable	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. Posible externalizarlo y compartirlo entre operadores
30	Destino de premios de autoexcluidos	Destino: organización o institución de juego responsable o asistencia por riesgos de juego	Canalizar flujos económicos de indebida percepción hacia el fomento del juego responsable	La contribución a las instituciones de juego responsable y asistencia por parte de los operadores refuerza la efectividad de las políticas de juego responsable	El coste a asumir por el operador es relativamente modesto. En todo caso los montantes a destinar parecen igualmente limitados

31	Destino de fondos de registros cancelados por inactividad	Destino: organización o institución de juego responsable o asistencia por riesgos de juego	Canalizar flujos económicos que no resulta posible mantener por parte del operador hacia el fomento del juego responsable	La contribución a las instituciones de juego responsable y asistencia por parte de los operadores refuerza la efectividad de las políticas de juego responsable	El coste a asumir por el operador es relativamente modesto. En todo caso los montantes a destinar parecen igualmente limitados
32	Cancelación de registros de usuario autoexcluidos	Posibilitar la retirada de los premios no reintegrados por parte del jugador. En caso contrario, el operador los destinará a una organización o institución de juego responsable o asistencia por riesgos de juego	Respetando el derecho del jugador, canalizar flujos económicos que no resulta posible mantener por parte del operador hacia el fomento del juego responsable	La contribución a las instituciones de juego responsable y asistencia por parte de los operadores refuerza la efectividad de las políticas de juego responsable	El coste a asumir por el operador es relativamente modesto. En todo caso los montantes a destinar parecen igualmente limitados
33	Comunicación del importe y destino de fondos y premios	A la DGOJ antes del 31 de enero de cada año	Control de las obligaciones de los artículos anteriores	El control refuerza el cumplimiento de las obligaciones	Coste limitado, cercano a nulo
34	Destino de fondos con cese de la actividad del operador	Posibilitar la utilización del remanente de fondos no reclamados, tras el plan de reintegro, por parte de un operador que cese en la actividad, para destinarlo a una organización o institución de juego responsable o asistencia por riesgos de juego	Respetando el derecho del jugador, canalizar flujos económicos que no resulta posible mantener por parte del operador hacia el fomento del juego responsable	La contribución a las instituciones de juego responsable y asistencia por parte de los operadores refuerza la efectividad de las políticas de juego responsable	El coste a asumir por el operador es relativamente modesto.

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, 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 entre ambas. 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 británica³², 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 incluso facilitando distintas opciones a los operadores) que permita conseguir el objetivo perseguido.
- 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 habilitantes³³. 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.

³² A este respecto, destaca el reciente 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> .

³³ Vid. apartado “Oportunidad de la norma”, de esta Memoria.

- 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 proporcionalmente son exigibles 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. c.I) 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 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**, 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 no podrá utilizarse la **imagen de personajes públicos** sin que dicha imagen esté claramente acompañada de un mensaje de juego responsable.

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. c.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, para promover y facilitar las **campañas de sensibilización** se proporcionan excepciones a las reglas de protección horaria establecidas para la publicidad de los juegos mediante servicios de comunicación audiovisual; se establecen mecanismos de colaboración entre operadores y la autoridad encargada de la regulación del juego, por ejemplo en la remisión de cuestionarios a jugadores en el contexto de estudios de comportamiento; o igualmente, con la **finalidad de incentivar la realización de estudios en la materia**, se establece la obligación de que los mismos sean comunicados a la autoridad encargada de la regulación del juego.

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

- En el caso de las **campañas de sensibilización** y 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 tales iniciativas, las cuales 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 que el operador meramente colabore en la transmisión del cuestionario a sus jugadores y remita posteriormente a la DGOJ la información recibida de aquéllos, sin establecerse obligaciones más allá de ello. Se considera que el coste derivado de dar satisfacción a dichos requerimientos, en los dos sentidos mencionados, 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.

4.4. c.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 desordenados**).
- El jugador pueda obrar en consecuencia a su propia consciencia de problemas de juego potenciales (**derecho 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 sobre el destino de los fondos y premios, en determinados casos, hacia 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 esa responsabilización del control del jugador**, siempre de manera proporcionada, estableciendo un **concepto mínimo de comportamiento desordenado 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, para lo que se han establecido las medidas anteriormente vistas.

En lo que se refiere a la fijación de un **indicio objetivo de posible comportamiento desordenado** (incremento mensual de gasto en más de un ochenta por ciento de la media de los tres meses anteriores), se ha pretendido con el mismo dotar de seguridad jurídica a los operadores en la implementación de dicha medida y garantizar uniformidad de tratamiento de tales circunstancias a todos los usuarios con independencia de los operadores en cuyos portales jueguen. Sin embargo, y sin perjuicio de que la obligación de establecer mecanismos y protocolos de detección online se extiende a todos los operadores incluidos en el ámbito de aplicación de la LRJ, el indicio objetivo de comportamiento desordenado no es aplicable a la comercialización de juegos de lotería. La existencia de numerosos sorteos extraordinarios de larga tradición en nuestro país y contrastada implantación social, muy concentrados en el tiempo en ocasiones, convierten al mismo en desproporcionado e ineficaz para la adecuada protección que se persigue con el mismo.

Por lo que respecta a la **suspensión voluntaria**, la misma se plantea como una **opción previa o complementaria al ejercicio del derecho de autoexclusión**; este último de carácter más terminante y con otras implicaciones a nivel de ámbito temporal y profundidad (por ejemplo un autoexcluido no puede, con arreglo al Real Decreto, recibir comunicaciones comerciales de juego por parte del operador). 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.

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 que cumplan los requisitos de capacitación y experiencia, previo el oportuno acuerdo firmado al efecto.

Finalmente, las previsiones encaminadas al **destino de fondos o premios en determinadas situaciones** (premios obtenidos por usuarios incursos en prohibición de jugar, fondos de registros cancelados por inactividad, cancelación de registros de usuarios inscritos en el Registro de Interdicciones de Acceso al Juego y cese de la actividad por el operador). La intención es **fomentar**, en línea con otras medidas, **la colaboración entre el operador y entidades externas e independientes** en la asistencia y la promoción del juego responsable, **e incrementar la consciencia del jugador acerca de su existencia y del propio fenómeno.**

4.4.c) Medidas consideradas y descartadas

El ejercicio de preparación del Real Decreto ha servido para que desde la DGOJ se valore la **adopción y actualización de ciertas medidas relacionadas con el juego responsable**, en orden a robustecer la garantía del marco regulatorio ofrece al respecto. Sin embargo, en el momento actual, y sin perjuicio de lo que suceda en el futuro, sujeto a una ulterior evaluación, **se han descartado por razones de suficiencia de las medidas existentes, de la dimensión del cambio que supondrían o de proporcionalidad de su coste-beneficio.**

Entre ellas se encontrarían:

1. La imposición de **mecanismos de configuración previa de la sesión por parte del jugador**, en cuanto a tiempo y cantidad a emplear en la misma, así como la obligación de avisos temporales por juego reiterado. Estas medidas, que se consideran positivas para la autoconcienciación del jugador en relación con su propia actividad de juego, ya se han adoptado específicamente en relación con el juego de máquinas de azar online, aprobado por Orden Ministerial en julio de 2014.

Siendo estas medidas de cierta profundidad en su implementación, y encontrándose los operadores incursos en la adaptación de sus sistemas técnicos a las mismas en el momento actual, de cara a valorar la ulterior extensión de este marco de protección resulta aconsejable, previo el suficiente recorrido temporal, atender al desarrollo de las mismas y al impacto de ellas sobre los jugadores, incluyendo el que puedan tener en los patrones de

juego globales (es decir para todos los juegos) y no solo en los relativos exclusivamente a dicho juego.

2. **El robustecimiento de las obligaciones de identificación de usuario.** El marco general de la identificación de los participantes se contiene en el artículo 26 del Real Decreto 1613/2011, de 14 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 13/2011, de 27 de mayo, regulación del juego, en lo relativo a los requisitos técnicos de las actividades de juego, y en la Resolución de 12 de julio de 2012, de la Dirección General de Ordenación del Juego, 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. De cara a fortalecer el marco actual del juego responsable, se ha valorado si robustecer el marco en cuanto a la verificación de los datos, estableciendo alguna obligación adicional bien en el momento de realizar el registro, bien con posterioridad y previamente al pago de premios (en la línea de lo ya existente para no residentes).

Finalmente se ha descartado en el momento actual en atención a: una valoración razonablemente robusta, en atención al análisis de riesgos realizado, de las fortalezas del modelo actual, en atención a la ausencia percibida de problemas significativos o no resolubles con los instrumentos actuales; las potenciales implicaciones del cambio, en tiempo y coste, para jugadores y operadores, en un momento en el que a nivel comparado las obligaciones de identificación se están racionalizando³⁴; y la posibilidad de que en el medio plazo, en el marco de la transposición de la Cuarta Directiva de Blanqueo de Capitales, se pueda estudiar esta cuestión con profundidad.

3. **La modificación del modelo de límites temporales de depósito por parte del jugador.** Estas previsiones actualmente figuran en el artículo 36 y el Anexo II 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 36³⁵. En la actualidad, los límites son de 600, 1.500 y 3.000 euros, respectivamente.

³⁴ Caso de Italia y la relajación de su formulario de identificación de usuario.

³⁵ Apartado 3:

3.º 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.

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".

Tras un análisis de las fortalezas y debilidades de dichos mecanismos y actuales umbrales, se ha decidido no proponer, por el momento, su modificación en atención a la relativa eficacia de los mismos atendiendo a los datos con que en este momento cuenta la DGOJ. Así por ejemplo, a lo largo de 2014 el número de usuarios registrados que como mínimo realizaron algún depósito en un operador con licencia de juego estatal fue de 1.309.582. De ellos, solo 12.271 usuarios (es decir el 0,97%) realizaron algún depósito de más de 600 euros en los distintos operadores con licencia de juego estatal.

Igualmente, el número de usuarios/día registrados que a lo largo de cada día de 2014 hicieron como mínimo un depósito en alguno de los operadores autorizados (pudiendo hacer más de uno al día³⁶) fue de 13.509.969. De estos usuarios/día, solo 59.841, es decir el 0,44%, realizaron depósitos/día por un valor superior a 600 euros.

5.- Tramitación

[POR COMPLETAR]

6.- Normas que quedan derogadas

El Real Decreto no deroga disposiciones vigentes.

7.- Impacto económico y sobre la competencia

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

El Real Decreto **no presenta impactos negativos apreciables** sobre la estructura de la oferta en el mercado ni sobre la competencia entre operadores, toda vez que 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.

Las únicas **excepciones** a lo anterior, en relación con la situación actual, estriban en la **nueva regulación del juego de bingo y de las loterías presorteadas**. El primero deja de tener un régimen más laxo en cuanto a los horarios de comunicación audiovisual que el del resto de juegos del ámbito de la licencia general de “Otros Juegos”, en atención a la búsqueda de soluciones coherentes con la verdadera naturaleza de los distintos juegos bajo una misma modalidad. Las segundas no estaban comprendidas originalmente en el Código de Conducta y ahora se les da una regulación acorde con la naturaleza del juego.

³⁶ Cada día que un usuario realice un depósito en un operador, sean cuantos sean los depósitos, computaría como “1” en esta cuenta. La cuenta es, en todo caso, por operador, no por usuario.

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

No resulta previsible, en todo caso, 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 pueden ser en la **utilización de personajes de notoriedad pública o de realización de patrocinios deportivos**. 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 tales opciones publicitarias, en principio no permitidas, 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 auto y corregulación contemplados no predeterminan costes adicionales para los operadores, como pudieran ser los derivados de un aumento de las consultas previas, ya que, si bien es este un efecto deseable e incluso incentivado por las medidas instrumentadas, lo cierto es que la solicitud de una consulta previa queda siempre sujeta a la expresa voluntad del operador o del resto de agentes adheridos al Código de Conducta sin que, en ningún caso, pueda decirse que la norma obliga a ello.

Por otra parte, en relación con 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, y en otras a la necesidad de asumir un papel activo en las iniciativas relativas a juego problemático, bien por iniciativa de la DGOJ (remisión de cuestionarios), 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 fundamental 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. **Solo en casos muy puntuales, como el del bingo y las loterías presorteadas, puede existir afectación** a los mercados de provisión de espacios publicitarios, en la medida en que la importancia de la demanda de espacios por parte de operadores de estos juegos fuese considerable dentro del horario de protección reforzada. En todo caso, se considera que dicho impacto será reducido, dado que existen suficientes demandantes de espacio publicitario interesados en ocupar algunas de las franjas que tradicionalmente estos operadores de juego solicitaban.

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 prevista 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	Subtotales
Obligaciones de comunicación a la Administración Pública						
Art. 12. Comunicación campañas juego responsable en contrato de patrocinio	Voluntario	2	1	1	5 (est.)	10
Art. 20. Comunicación acuerdos autorregulación	Voluntario	2	1	1	1 (est.)	2
Art. 26. Comunicación estudios sobre juego responsable	Voluntario	2	1	1	10 (est.)	20
Art. 29. Comunicación convenios de asistencia en materia de juego responsable	Voluntario	2	1	1	10 (est.)	10

Obligaciones de información a la Administración o a terceros						
Art.22. Obligaciones de información	Obligación	100	1	1	60	6.000
Art. 25. Colaboración con la Administración para la sensibilización y promoción del juego responsable. Remisión cuestionarios	Obligación. Hecho incierto o variable	100	1	1	60	6.000

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 concluir un contrato de patrocinio o 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 circulación de cuestionarios elaborados por parte de la autoridad encargada de la regulación del juego (artículo 25) depende de tal hecho, 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.

23 de marzo de 2015

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	
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.

<p>Mostrar que el operador está autorizado</p>	<p>☑ Regulado en cada OM</p>	<p>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".</p>
<p>Las reglas del juego y las apuestas deben de estar disponibles en la web</p>	<p>☑ Regulado en cada OM</p>	<p>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.</p>
<p>Los juegos en modalidad "gratis" deben seguir las mismas reglas que los de verdad</p>	<p>☑ Disposición adicional 6ª RD 1614/2011</p>	<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". Medida reforzada en el Real Decreto: actividades de promoción.</p>
<p>Los jugadores deben tener acceso en todo momento a la cuenta para ver su balance</p>	<p>☑ Regulado en cada OM.</p>	<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". Medida reforzada en el Real Decreto: obligaciones de información.</p>

Términos y condiciones		
Recomendación Comisión	Legislación nacional	
<p>Información sobre los períodos de tiempo para retirar el dinero, así como límites de retirada de la cuenta del jugador.</p>	<p>☑ Regulado en cada OM</p>	<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". Medida reforzada en el Real Decreto: obligaciones de información</p>
<p>Los términos y condiciones deben de ser aceptadas y confirmadas en el proceso de registro</p>	<p>☑ Art. 31 RD 1614/2011</p>	<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>

<p>Deben de estar disponibles para poder almacenarlas y recuperarlas en cualquier momento</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> Art. 31 RD 1614/2011</p>	<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>
<p>Los cambios deben de ser notificados</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> Art. 31.3 RD 1614/2011</p>	<p>"3. El participante deberá aceptar expresamente cualquier modificación posterior del contrato de juego".</p>
<p>La publicidad no deberá de hacer uso de la inexperiencia y falta de conocimiento de los menores</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> Regulado en cada OM</p>	<p>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.</p>
<p>Las campañas publicitarias no deberán de contar con jóvenes y menores</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> Regulado en cada OM</p>	<p>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.</p>
<p>No deberán de asociar el juego con actividades propias de la cultura juvenil</p>	<p><input type="checkbox"/></p>	<p>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.</p>
<p>No deben sugerir que el juego marca la transición de la adolescencia a la edad adulta</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> Regulado en cada OM</p>	<p>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.</p>

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".
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 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 type="checkbox"/>	Medida reforzada en el Real Decreto: principio de protección de menores y patrocinios deportivos.

Identificación del usuario	
Recomendación Comisión	Legislación nacional

<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>☑ 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 citado 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>☑ 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>☑ 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>

<p>Posibilidad de adoptar medios de identificación electrónica</p>	<p>☑ Art. 15.1.g) Ley 13/2011 y apartado 3.4.b) Anexo VI OM 3124/2011</p>	<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>
<p>Posibilidad de crear cuentas provisionales hasta que se haga efectivo el registro</p>	<p>☒</p>	<p>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".</p>
<p>Cada usuario debe tener una única cuenta</p>	<p>☑ Art. 26.2 RD 1613/2011</p>	<p>"El operador establecerá los procedimientos y mecanismos necesarios para garantizar que un mismo jugador no dispone de varios registros de usuario activos".</p>
<p>Separación de las cuentas de jugador y de las del operador</p>	<p>☑ Art. 39 RD 1614/2011</p>	<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>

<p>Medidas de juego responsable</p>	
<p>Recomendación Comisión</p>	<p>Legislación nacional</p>

<p>Los operadores deben de desempeñar actividades de educación</p>	<p>☑ Art. 8.1 Ley 13/2011</p>	<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". Medida reforzada en el Real Decreto: campañas de sensibilización, colaboración con la Administración, estudios sobre juego responsable.</p>
<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</p>	<p>☒</p>	<p>Medida incorporada en el Real Decreto: asistencia en materia de juego responsable.</p>
<p>Deben de aparecer avisos al jugador sobre las cantidades ganadas y perdidas, del tiempo jugado siendo necesaria la aceptación por parte del jugador</p>	<p>☑ Regulado art. 8.2 OM HAP/1370/2014</p>	<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>
<p>No se debe permitir hacer depósitos en las cuentas por cantidades superiores a las permitidas</p>	<p>☑ Art. 36 RD 1614/2011</p>	<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>
<p>No permitir jugar si no hay fondos suficientes</p>	<p>☑ Art. 8.2 Ley 13/2011</p>	<p>"Los operadores no podrán conceder préstamos ni cualquier otra modalidad de crédito o asistencia financiera a los participantes".</p>
<p>Permitir en cualquier momento la suspensión o la autoexclusión</p>	<p>☑ Apartado 3.1.b) Anexo VI OM 3124/2011</p>	<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". Medida reforzada en Real Decreto.</p>
<p>Suspensión del juego por lo menos durante 24 horas</p>	<p>☑ Apartado 3.1.b) del Anexo VI de la OM 3124/2011</p>	<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". Medida reforzada en Real Decreto. Prohibición de enviar comunicaciones promocionales a autoexcluidos; derecho de suspensión voluntaria.</p>

Autoexclusión por períodos no inferiores a 6 meses	<input checked="" type="checkbox"/> Art. 60.1 RD 1614/2011	<p>"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".</p>
Creación de un registro nacional de autoexcluidos	<input checked="" type="checkbox"/> Art. 22.1.b) Ley 13/2011	<p>"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".</p>
Test de control del comportamiento del jugador	<input checked="" type="checkbox"/> Resolución de 16 de noviembre de 2011 de la DGOJ	<p>"Primero. Aprobar el test de juego responsable y de prevención de conductas adictivas del juego que se acompaña a esta resolución como anexo I".</p>

Comunicaciones comerciales		
Recomendación Comisión	Legislación nacional	
Identificación clara del operador	<input checked="" type="checkbox"/> Art. 15.1.h) Ley 13/2011	<p>"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".</p>
Deben incluir mensajes del riesgo del juego para la salud	<input type="checkbox"/>	<p>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.</p>

<p>No deben hacer manifestaciones infundadas que generen falsas expectativas a los jugadores</p>	<p>☒</p>	<p>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.</p> <p>Medida reforzada en el Real Decreto: principios de veracidad y de juego responsable.</p>
<p>No trasladar la idea de que el juego puede ser una alternativa al empleo o una solución para los problemas financieros</p>	<p>☒</p>	<p>Medida reforzada en el Real Decreto: principio de responsabilidad social.</p>
<p>No mostrar que el juego es sinónimo de éxito social a través de celebridades</p>	<p>☒</p>	<p>Medida incorporada en el Real Decreto: principios de responsabilidad social y de juego responsable.</p>
<p>No sugerir que la destreza puede afectar al resultado cuando no sea cierto</p>	<p>☒</p>	<p>Medida incorporada en el Real Decreto: principios de veracidad y de juego responsable.</p>