



**IPN/CNMC/047/17 PROYECTO DE REAL
DECRETO DE COMUNICACIONES
COMERCIALES DE LAS ACTIVIDADES
DE JUEGO Y DE JUEGO RESPONSABLE**

24 de enero de 2018

Índice

I. ANTECEDENTES.....	4
II. CONTENIDO	7
III. VALORACIÓN	8
III.1. Observaciones generales.....	8
III.2 Observaciones Particulares	13
III.2.1 Principios generales de las comunicaciones comerciales.....	13
III.2.2 Actividades de patrocinio y promoción.....	14
III.2.3 Difusión audiovisual de comunicaciones comerciales de apuestas, concursos y loterías y rifas	15
III.2.4 Obligaciones de información	16
III.2.5 Sistemas de corregulación y autorregulación	17
III.2.6 Supervisión, inspección, control y responsabilidad.....	17
III.2.7 Calificación del consejo de protectorado de la ONCE como autoridad reguladora del juego	19

**ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME RELATIVO AL PROYECTO DE
REAL DECRETO SOBRE COMUNICACIONES COMERCIALES DE LAS
ACTIVIDADES DE JUEGO Y DE JUEGO RESPONSABLE**

IPN/CNMC/047/17

CONSEJO. PLENO

Presidente

D. José María Marín Quemada

Vicepresidenta

D^a. María Fernández Pérez

Consejeros

D. Benigno Valdés Díaz
D. Josep Maria Guinart Solà
D^a. Clotilde de la Higuera González
D^a. María Ortiz Aguilar
D. Mariano Bacigalupo Saggese
D^a. María Pilar Canedo Arrillaga
D. Bernardo Lorenzo Almendros
D. Xabier Ormaetxea Garai

Secretario del Consejo

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 24 de enero de 2018

Vista la solicitud de informe remitida por el Ministerio de Hacienda y Función Pública el 5 de diciembre de 2017, en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, el Pleno acuerda emitir el siguiente Informe relativo al **Proyecto de Real Decreto sobre comunicaciones comerciales de las actividades de juego y de juego responsable**.

I. ANTECEDENTES

La actividad del juego en ámbito estatal viene regulada en la [Ley 13/2011, de 27 de mayo, de Regulación del Juego](#)¹ (en adelante, LRJ) cuyo objetivo principal es, además de ofrecer seguridad jurídica a operadores y participantes, la salvaguarda de diversos intereses de carácter público, entre los que cabe destacar la prevención de conductas adictivas y la protección de los consumidores, en particular, la protección de los derechos de los menores y otros grupos vulnerables.

La base jurídica del Proyecto de Real Decreto (PRD) objeto de informe la constituyen los **artículos 7 y 8** de la citada Ley. El primero de dichos preceptos regula **la publicidad, el patrocinio y promoción de las actividades de juego** y contiene una remisión reglamentaria para establecer las condiciones y límites en que pueden llevarse a cabo estas actividades publicitarias, las cuales han de estar contenidas en el título habilitante que permite el desarrollo de las actividades de juego. Por su parte, el artículo 8 de la LRJ prevé los contenidos de las **políticas de juego responsable** en relación con la protección de los consumidores, en especial de los menores de edad o determinados grupos de riesgo.

Así pues, el PRD tiene por **objeto principal** el desarrollo de manera coherente y sistemática de dos dimensiones normativas del juego, las **comunicaciones comerciales** y el **juego responsable**², que guardan una íntima relación en su objetivo último, esto es, la **protección de la salud pública en el ejercicio de las actividades de juego**.

Respecto a las **comunicaciones comerciales de las actividades de juego**, se establecen ya algunas previsiones en la misma LRJ y también en las [Órdenes Ministeriales](#) por las que se aprueban las reglamentaciones básicas de los distintos juegos, las cuales contienen disposiciones sobre las condiciones de ejercicio genéricas de la actividad promocional aplicable a cada juego.

Asimismo, estas disposiciones se complementan también con los acuerdos de corregulación y sistemas de autorregulación, de carácter voluntario, circunscritos al ámbito de la publicidad y a otras formas de promoción, implementados en virtud de lo dispuesto en el apartado quinto 5 del artículo 24 de la LRJ.

En este sentido, el 17 de noviembre de 2011 se firmó el [Acuerdo de corregulación](#) entre la Dirección General de Ordenación del Juego 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

¹ Sobre el APL de Regulación del Juego, este informe <https://www.cnmc.es/expedientes/ipn-04810>

² Se entiende por juego responsable 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.

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** (en adelante, el Código de Conducta).

Este Código de Conducta establece una serie de principios éticos, tales como los de legalidad, lealtad, identificación, veracidad, responsabilidad social, juego responsable y protección de los menores y de autorregulación de las comunicaciones comerciales en los servicios de comunicación audiovisual. Asimismo, en el Código se prevén unas normas de aplicación, como la creación de una Comisión Mixta de Seguimiento³, 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.

Sin perjuicio de todo el marco regulatorio de aplicación a la publicidad del juego, tanto en el preámbulo del PRD como en la MAIN que lo acompaña se motiva la necesidad de aprobar la regulación propuesta. Las razones expuestas son fundamentalmente: (i) los cambios estructurales experimentados en el mercado del juego online derivado de las nuevas modalidades de juego desde 2014; (ii) la incorporación al mercado regulado de nuevos operadores tras la nueva convocatoria de licencias generales publicada en octubre de 2014; y (iii) la necesidad de adopción de medidas que incorporen a nivel interno el catálogo de iniciativas recogidas en la **Recomendación de la Comisión europea de 14 de julio de 2014** relativa a los principios para la protección de los consumidores y los usuarios de servicios de juego en línea y la prevención del juego en línea entre los menores⁴.

El desarrollo reglamentario propuesto busca reforzar la capacidad de supervisión y control sobre las comunicaciones comerciales de juego, tanto desde el punto de vista de la actuación administrativa como desde la perspectiva de los acuerdos de corregulación. Debido a la inexistencia de desarrollo reglamentario de la LRJ que establezca de manera sistemática y completa los principios y condiciones de ejercicio de la actividad publicitaria, el control administrativo sobre las mismas es limitado. De ahí la necesidad de aprobar el PRD que permitirá la completa aplicabilidad de las normas en materia de supervisión administrativa y del correspondiente régimen sancionador. En este sentido el PRD determina una

³ En la Comisión Mixta de Seguimiento está representada la CNMC al haberse transferido a este organismo las competencias que sobre esta materia ostentaba el anterior Ministerio de Industria, Energía y Turismo, actualmente Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital.

⁴ El catálogo de medidas propuestas se pueden dividir en dos grandes grupos: 1) las de protección al consumidor de juegos y al ciudadano en general, con énfasis particular en los colectivos susceptibles de consideración especial; y 2) las relativas, más concretamente, a las condiciones comerciales de la oferta de juegos en línea.

homogeneización de los sujetos pasivos a los que se aplica la normativa sobre publicidad de juego, independientemente de si están o no adheridos a los sistemas de autorregulación al tiempo que incorpora y adapta el contenido del Código de Conducta antes referido.

Asimismo, se hace hincapié en el reconocimiento de la **publicidad del juego regulado**, en tanto que legítima actividad de ocio y entretenimiento, como instrumento de los operadores para difundir su actividad, que permite conseguir uno de los objetivos primordiales perseguidos que es la **canalización de la demanda de juego al mercado regulado**.

En cuanto a las **políticas de juego responsable**, el órgano proponente considera conveniente un desarrollo reglamentario que refuerce el contenido de la normativa actual, poniendo un especial énfasis en el fortalecimiento del marco de la responsabilidad social corporativa por parte de los operadores y las medidas relacionadas con el juego responsable donde las previsiones normativas son menores o incluso inexistentes, tales como obligaciones de información, fomento de campañas y estudios de sensibilización, mecanismos de detención de comportamientos problemáticos de juego o la canalización de tales comportamientos.

A modo de síntesis, se significan como **objetivos principales perseguidos por la norma propuesta los siguientes**:

- (i) salvaguardar 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;
- (ii) proteger a consumidores y usuarios, los participantes y al ciudadano en general;
- (iii) completar y actualizar la regulación del mercado de juego de ámbito estatal;
- (iv) 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 y
- (v) 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 correulación.

Finalmente, cabe señalar que **con fecha 27 de mayo de 2015 el Pleno del Consejo de la CNMC**, aprobó un [Informe al Proyecto de Real Decreto sobre comunicaciones comerciales de las actividades de juego y de juego responsable](#) en el que se analizaban las implicaciones del mismo desde el punto

de vista de la competencia efectiva en los mercados y la regulación económica eficiente.

II. CONTENIDO

El PRD objeto de informe consta de 30 artículos agrupados en tres Títulos, cuatro disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

- El **Título Preliminar, “Disposiciones generales”**, establece el objeto del PRD y explicita su ámbito de aplicación, tanto subjetivo (todos los operadores incluidos en el ámbito de aplicación de la LRJ) como objetivo (abarcando todas las actividades de juego que se desarrollen con ámbito estatal, en sus distintas modalidades, incluso loterías). Igualmente, se incorporan diversas definiciones, y se facilita un ámbito de colaboración y coordinación institucional entre la autoridad encargada de la regulación del juego (DGOJ) con otros órganos y organismos públicos.
- El **Título I, “Las comunicaciones comerciales de las actividades de juego”**, parte de la previsión de desarrollo reglamentario contenida en el artículo 7 LRJ, aunque también se extiende a otros aspectos relacionados con la publicidad, patrocinio o cualquier otra forma de promoción de las actividades de juego. Se incluye 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.
- 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 LRJ. Además de una disposición general sobre responsabilidad social corporativa, se introducen 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 incluyen determinadas facultades de regulación y control del organismo estatal competente en esta materia. Las principales medidas son:
 - La **prevención**, centrada en mecanismos de información transparente y fácilmente accesible que habrán de proporcionar a los usuarios 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 las políticas de juego y sus riesgos.

- 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; el establecimiento 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.
- 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. Asimismo, se articulan unos mecanismos de conexión con el régimen sancionador de los sistemas de corregulación y autorregulación reconocidos, con la finalidad de reforzar la utilidad y eficacia de estos sistemas.
- Finalmente se prevén **cuatro disposiciones adicionales** relativas a la participación en sorteos de lotería de determinados menores, alumnos o miembros de escuelas o de instituciones de beneficencia; al régimen específico de la ONCE en cuanto a su supervisión y su publicidad distinta de la relativa a actividades de juego y a la publicidad de actividades de interés general o benéficas, distintas de la actividad de juego, que puedan realizarse, respectivamente, por el operador público SELAE⁵ o por asociaciones de utilidad pública o fundaciones vinculadas a operadores de juego. Se recogen, asimismo, otras **previsiones de carácter transitorio** sobre la adaptación del actual código de conducta al contenido del real decreto y sobre la aplicabilidad del decreto a los patrocinios suscritos antes de la entrada en vigor del mismo y **dos disposiciones finales**: una relativa a la modificación del régimen vigente sobre límites de los depósitos y otra sobre la entrada en vigor del real decreto, a los tres meses desde su publicación.

III. VALORACIÓN

III.1. Observaciones generales

Como se ha venido señalizando en anteriores informes, el **sector del juego** presenta una especial naturaleza derivada de la presencia en el mismo de **razones de interés general** tanto relacionadas con la salud pública (fenómenos de adicción al juego, protección de menores) como de naturaleza fiscal o penal (canales ilegales, fraude, crimen organizado, corrupción o blanqueo de capitales) que han motivado que tradicionalmente el sector haya estado sujeto a una **fuerte**

⁵ Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado, S.M.E, S.A

intervención (fundamentalmente en lo que respecta a los requisitos de acceso a los operadores del juego a través de títulos habilitantes o restricciones a las políticas comerciales desarrolladas por los operadores) **orientada a salvaguardar la protección de dichos intereses.**

La CNMC ha venido realizando un **seguimiento exhaustivo** de los diferentes proyectos normativos tramitados en relación con el sector, realizándose una serie de **recomendaciones**⁶ que, en líneas generales, tratan de ponderar la existencia de dichos objetivos de interés público que, en determinadas circunstancias, podían considerarse contrapuestos y sometiendo a los mismos a una estricta evaluación desde la óptica de la competencia efectiva y regulación económica eficiente.

Existe coincidencia con el órgano proponente en la afirmación de que el juego, como **actividad económica** que es, debe ser ejercida libremente por los operadores, de conformidad con el **principio de libertad empresarial**⁷ constitucionalmente reconocido, debe desarrollarse con el adecuado respeto de los principios de regulación económica eficiente establecidos como básicos para todas las Administraciones Públicas⁸.

Por ello resulta obligado que las Administraciones Públicas, en el ejercicio de sus funciones públicas (regulatorias, decisorias, redistributivas, fiscales, de aprovisionamiento...), impulsen marcos regulatorios y -decisionales que favorezcan la competencia efectiva, evitando la introducción de distorsiones injustificadas que alteren el juego competitivo.

Realizada esta evaluación por el órgano proponente a través de la MAIN⁹, se afirma por este la necesidad de introducir **numerosas restricciones**, condicionando el acceso y ejercicio de la actividad de diferentes formas:

⁶ La autoridad de Competencia (CNC y CNMC) ha analizado en numerosas ocasiones la normativa del sector del juego manifestando en sus **Informes**: IPN 48/10 Anteproyecto de Ley de Regulación del Juego, [IPN 62/11 Proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla la Ley 13/2011 de regulación del juego en lo relativo a licencias, autorizaciones y registros del juego](#), [IPN/DP/0006/14 Proyecto de Orden Ministerial por la que se aprueba la reglamentación básica del juego de las máquinas de azar](#), [IPN/DP/0007/14 Proyecto de Orden Ministerial por la que se aprueba la Reglamentación Básica de las Apuestas Cruzadas](#), todos ellos disponibles en www.cnmc.es.

⁷ El art. 38 de la Constitución Española de 1978.

⁸ Particularmente recogida en: art. [4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público](#) y [129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las AA.PP.](#) Especial mención merece igualmente el [5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado](#). Y a nivel de la UE, el artículo 2.2 de la [Directiva 2006/123/CE de Servicios](#) y, en relación con el mismo, el artículo 2.2 de la [Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio](#).

⁹ Se valora positivamente que la MAIN justifique con profusión cada restricción, estableciendo un análisis de la proporcionalidad de cada medida en aras de alcanzar el correcto equilibrio entre la promoción del juego como actividad de ocio y entretenimiento y la necesaria protección de los consumidores (ya sean jugadores o no) frente a los riesgos de esa actividad.

- Respecto a **las comunicaciones comerciales del juego**, se introducen restricciones sobre:
 - la **accesibilidad** a los canales de comunicación, tales como la prohibición de publicidad en canales, medios, programas, webs y eventos destinados a público menor de edad (art. 11 PRD); prohibición del marketing activo dirigido a usuarios inscritos en el RGIAJ¹⁰ (art. 14 PRD) o limitaciones horarias en los diferentes canales de comunicación (artículos entre 15 y 18 del PRD).
 - en relación con el **contenido** de la publicidad, la obligación de incluir en el mensaje “juega con responsabilidad” (art. 10.3 PRD); las prohibiciones de aparición de personajes de notoriedad pública, que tengan un atractivo para público infantil o juvenil (art. 11.4 PRD); condiciones para las iniciativas promocionales y bonos como el contenido mínimo que debe publicarse y límite a la cuantía máxima de las promociones (art. 13 PRD) o las condiciones acumulativas para emitir publicidad de apuestas en vivo (acontecimientos deportivos, hípicas u otros de naturaleza competitiva) sobre no incluir información concreta sobre premios o cotizaciones de apuestas y diferenciar claramente la publicidad del evento en sí, de tal forma que no aparezca integrada en la narración o los diálogos de los encargados de aquélla (art. 15 PRD).
- Respecto al **juego responsable**, igualmente se establecen una serie de condiciones que afectan al desarrollo de la actividad por parte de los operadores del juego:
 - desarrollo de una política integral de responsabilidad social corporativa debiendo elaborar un plan de medidas de juego responsable.
 - designación de un contacto en materia de juego responsable (art. 21 PRD), incluida la habilitación de un teléfono de consulta (art. 28 PRD).
 - prohibición del juego a menores de edad (registro e identificación) y ejercicio del derecho de autoexclusión (art. 22 PRD)
 - el deber de colaboración con las Administraciones competentes en materia de juego (arts. 24 y 25 PRD).
 - establecimiento de mecanismos y protocolos para la detección de comportamientos desordenados de los usuarios registrados en su web (art. 26 PRD).

¹⁰ Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego.

En líneas generales, se comparte la evaluación realizada por el órgano proponente. **Se dota de una mayor seguridad jurídica a los operadores de juego y a los prestadores de servicios de comunicación audiovisual, al establecer unas reglas transparentes y de uniforme aplicación en el sector**, sin discriminación injustificada y con independencia de si los agentes implicados están o no adheridos a sistemas de autorregulación o corregulación.

Asimismo, **se hace una valoración positiva en relación a aquellas observaciones del IPN/CNMC/008/15 que se han tenido en cuenta o se han incorporado al nuevo PRD**. En esencia, son las siguientes:

- En relación con los horarios de emisión de determinadas comunicaciones comerciales sobre actividades de juego y apuestas, se han sustituido las menciones de que éstas no pueden emitirse o insertarse en o junto a programas dirigidos específica o primordialmente a menores de edad por términos más específicos y medibles, tales como que no pueden emitirse en los bloques publicitarios inmediatamente anteriores o posteriores a programas dirigidos específica o primordialmente al público infantil.
- En relación con la emisión de sorteos de las modalidades y productos de juego con finalidad pública, se prevé expresamente la excepción de las restricciones horarias impuestas a los programas dedicados a juegos de azar y apuestas en los servicios de comunicación audiovisual, tal como prevé la LGCA (artículo 14.2.b) del PRD).
- Se prevé la comunicación a la CNMC de los acuerdos de autorregulación que suscriban los operadores cuando afecten a su ámbito competencial (artículo 20 del PRD).
- Se contempla la colaboración explícita entre la Autoridad encargada de la regulación de juego y la CNMC mediante una información recíproca de los requerimientos de cese remitidos por las respectivas autoridades a los prestadores de servicios de comunicación audiovisual y de la apertura de procedimientos sancionadores en sus respectivos ámbitos competenciales (artículo 29.5 del PRD).
- La mención específica a la competencia de la CNMC para aplicar el régimen sancionador previsto en la LGCA, según lo dispuesto en el artículo 36.3 de la Ley del Juego (artículo 30.1 del PRD).
- Se suprime la mención que se hacía en el anterior PRD (artículo 36) a la previsión del archivo de las actuaciones sin iniciarse procedimiento sancionador, cuando el operador hubiera actuado de conformidad con lo previsto en un código de conducta derivado de un acuerdo de corregulación y que contase con un informe de consulta previa positivo, lo cual afectaba de lleno a la potestad sancionadora, cuyo ejercicio es inherente e irrenunciable a las competencias de la Administración.

Sin embargo, en línea con lo ya señalado anteriormente, se considera procedente recalcar que dado el elevado umbral de restricciones impuestas al libre ejercicio de la actividad, el establecimiento de las restricciones citadas anteriormente no debe considerarse como un aspecto estático sino **susceptible de revisión periódica** cuando existan elementos de prueba¹¹ que varíen el actual diagnóstico, lo cual podría señalizarse por la autoridad reguladora en el propio PRD. Cabe recordar a este respecto la reforma realizada por las leyes 39 y 40 de 2015¹² en lo referente al art. 25 de la Ley 50/1997 de 27 de noviembre, del Gobierno, y lo recogido por el recientemente aprobado Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa, fundamentalmente en lo relativo a la previsión de procedimientos de evaluación ex post de las normas aprobadas.

Por último, esta regulación plantea la necesidad de instrumentar los medios y **deslindar adecuadamente las funciones que actualmente ostenta la CNMC como autoridad supervisora del mercado de comunicación audiovisual** de las que en principio corresponderían a la autoridad reguladora del juego. El artículo 9 de la [Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC](#) (Ley de la CNMC) dispone que este organismo “*supervisará y controlará el correcto funcionamiento del mercado de comunicación audiovisual*”. Y, en particular, ejercerá las funciones allí designadas relativas al cumplimiento y supervisión de determinadas obligaciones señaladas en la [Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual](#) (LGCA).

Concretamente, el apartado tercero del citado artículo 9 otorga a la CNMC la función de controlar el cumplimiento de las obligaciones impuestas para hacer efectivos los derechos del menor y de las personas con discapacidad, conforme a lo establecido en los artículos 7 y 8 de la LGCA. En el ejercicio de esta función, la Comisión se coordinará con el Departamento ministerial competente en materia de juego respecto a sus competencias en materia de publicidad, patrocinio y promoción de las actividades de juego, a efectos de hacer efectivos los derechos del menor y de las personas con discapacidad.

Igualmente, se prevé que la CNMC (arts. 9.4 y 9.6 Ley de la CNMC) supervise la adecuación de los contenidos audiovisuales con el ordenamiento vigente y los

¹¹ Por ejemplo, a través de los estudios que puedan ejecutar los propios operadores y que tienen obligación de comunicar a la autoridad reguladora de juego con arreglo al art. 26 del PRD. Se considera procedente recordar igualmente que la finalidad protectora de la salud pública debería conllevar también que se realicen desde la Administración campañas de detección de la existencia de **comportamientos desordenados en todo tipo de actividades de juego, regulados o no regulados**, identificándose los canales de acceso y las posibles medidas de protección o reparación.

¹² Ley 39/2015 de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las AA.PP y Ley 40/2015 de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público.

códigos de autorregulación en los términos establecidos en el artículo 9 de la LGCA y que controle el cumplimiento de las obligaciones, las prohibiciones y los límites al ejercicio del derecho a realizar comunicaciones comerciales audiovisuales impuestos por los artículos 13 a 18 de la LGCA.

El PRD objeto de informe, en su artículo 4¹³, regula los mecanismos de colaboración y coordinación institucional, estableciendo la coordinación institucional de la autoridad encargada de la regulación del juego (actualmente, la Dirección General de Ordenación del Juego, DGOJ) con otros organismos públicos, entre ellos, el competente en materia audiovisual, de conformidad con apartado tercero del artículo 9 de la Ley de la CNMC, sin perjuicio de los comentarios indicados posteriormente en las observaciones particulares.

Finalmente, teniendo en cuenta lo anterior, debe igualmente considerarse que de conformidad con el artículo 28.3 de la Ley de la CNMC, esta Comisión tiene acceso a los registros previstos en la legislación estatal reguladora de los sectores incluidos en el ámbito de aplicación de dicha Ley para cuya instrumentalización se deberán realizar los desarrollos informáticos oportunos con el fin de facilitar dicho acceso electrónico, de forma que se puedan realizar consultas sobre información contenidas en las bases de datos y registros en condiciones que mantengan la seguridad, confidencialidad e integridad de la información. En consecuencia, sería deseable que, de acuerdo con dicho precepto, la propuesta normativa contemplase expresamente el acceso de la CNMC al registro o registros de la DGOJ a efectos del cumplimiento de sus obligaciones de supervisión.

III.2 Observaciones Particulares

Sin perjuicio de las consideraciones generales ya señaladas, se formulan a continuación las cuestiones adicionales siguientes:

III.2.1 Principios generales de las comunicaciones comerciales

En relación con los artículos 9, 10 y 11 del PRD (principio de responsabilidad social, principio de juego responsable y principio de protección de menores, respectivamente), se realizan estas apreciaciones:

- En lo concerniente al **principio de responsabilidad social**, debería incluirse también como uno de los principios de responsabilidad la protección a los grupos vulnerables¹⁴ o en riesgo.

¹³ La autoridad encargada de la regulación del juego cooperará y colaborará en las materias que son objeto del presente Título con otros órganos y organismos públicos, estatales y autonómicos, que ejerzan competencias en materia de juego, publicidad, audiovisual, protección de los consumidores o salud pública.

¹⁴ Aparte de los menores se puede entender como grupos de riesgo aquellos que estén registrados en los Registros de interdicciones y autoexclusiones habilitados.

- Asimismo, sobre el **principio de juego responsable**, en el apartado tercero del art. 10 del PRD la inclusión del mensaje “juega con responsabilidad” en las comunicaciones comerciales emitidas en soportes audiovisuales deberá figurar claramente visible en todo momento y no sólo durante dos segundos a su finalización, tal como se indica. Teniendo en cuenta los riesgos que conlleva las actividades de juego, se considera que la permanencia durante toda la comunicación comercial de este mensaje, salvaguarda más adecuadamente la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores como razón imperiosa de interés general. Además, este mensaje debería incluirse en todas las comunicaciones comerciales emitidas en los servicios de comunicación radiofónicos y no de la manera que se indica en el Proyecto de Real Decreto (una de cada tres comunicaciones comerciales realizadas de manera sucesiva por un mismo operador), pues el mensaje de juego responsable debe afectar a todas las comunicaciones comerciales independientemente del medio en que se efectúe¹⁵. Además, se evitaría un trato discriminatorio en relación con la inclusión de este mensaje en otros medios o soportes donde siempre se ha de incluir.

En coherencia con esta observación, se debería suprimir el inciso “*Cuando se trate de comunicaciones radiofónicas, la frecuencia del mensaje será la establecida en el apartado 3 de este artículo*” a propósito de la aparición de famosos, en el apartado cuarto del mencionado artículo.

- En lo relativo al **principio de protección de menores**, respecto al art. 11 del PRD, la advertencia de que los menores no pueden participar en las actividades de juego debería incluirse en los soportes audiovisuales de manera tal que sea visible en todo momento y no sólo durante dos segundos a su finalización. Igualmente, esta advertencia en los servicios de comunicación radiofónicos debe incluirse en todas las comunicaciones comerciales y no en una de cada tres realizadas de manera sucesiva por un mismo operador. La protección del menor no puede tener excepciones en función del medio de difusión. En consecuencia, parece de suma importancia la aparición de esta advertencia en todas las comunicaciones comerciales y en todos los medios.

Al margen de todo lo anterior, parece conveniente someter a revisión toda la regulación de franjas horarias de protección, generales y reforzadas, de cara a alcanzar de forma más idónea la finalidad de proteger los intereses de los menores, adoptando para ello las iniciativas normativas que resulten necesarias.

III.2.2 Actividades de patrocinio y promoción

¹⁵ Precisamente en la radio se produce un alto nivel de publicidad sobre apuestas con ocasión de las retransmisiones de todos y cada uno de los partidos de fútbol de cada jornada de liga.

Para una mayor protección a los grupos vulnerables sería aconsejable añadir en el apartado primero del artículo 12 que el **patrocinio** no puede incitar o interpelar a la participación del público en actividades o modalidades de juego no solo expresamente, sino **también indirectamente**.

En relación con las **actividades de promoción** (artículo 13) cabe señalar que, con el fin de evitar la incitación al juego a los menores de edad, **se debería añadir que el acceso a las aplicaciones de juego gratuito en las plataformas de los operadores de juego esté prohibido a los menores de edad**.

En este sentido, y para una mejor técnica de regulación, podría ser conveniente **añadir una disposición final en el Proyecto de Real Decreto para modificar la disposición adicional sexta 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, donde se regulan las aplicaciones gratuitas, e indicar que el acceso a las mismas está prohibido a los menores de edad y regular esta limitación mediante la constitución de registros de usuario o por cualquier otro método.

III.2.3 Difusión audiovisual de comunicaciones comerciales de apuestas, concursos y loterías y rifas

En general los artículos referidos a esta cuestión (arts. 15 al 18) son más garantistas hacia los menores que el anterior Proyecto de Real Decreto, e incluso que el Código de Conducta, en cuanto a los horarios de emisión de las comunicaciones comerciales sobre los diferentes juegos y apuestas.

- **Apuestas** (art. 15 del PRD). Se contempla, como excepción a la regla general de emitir comunicaciones comerciales sobre apuestas solo entre las 22 y las 6 horas, la posibilidad de emitir este tipo de mensajes referidos a competiciones deportivas en directo. Entre otras limitaciones, se prevé para ello que las retransmisiones de los acontecimientos tengan lugar en cualquier momento fuera de las franjas de protección reforzada (apartado 4.a), considerando que la retransmisión comienza 20 minutos antes del inicio del evento y finaliza 10 minutos después. Para clarificar este aspecto sería **conveniente indicar que cuando estas retransmisiones ocupen cualquier momento dentro de las franjas de protección reforzada, las comunicaciones comerciales referidas deberán emitirse fuera de tales franjas de protección reforzada**, pues es posible que los acontecimientos deportivos no transcurran íntegramente dentro o fuera de las franjas de protección reforzada.

En esta excepción, en cuanto al momento en que se considera que se inicia la retransmisión, y con el fin de aumentar la protección de los menores sería conveniente **reducir de 20 minutos a 10 minutos antes del inicio real del evento**, momento a partir del cual se pueden emitir las comunicaciones

comerciales sobre el juego. Ello en consonancia con el tiempo en el que se considera que tiene lugar la finalización de la retransmisión, también 10 minutos después de la terminación oficial.

- **Concursos** (art. 16 del PRD). En coherencia con lo indicado en el apartado tercero del artículo 10 (principio de juego responsable) en los servicios radiofónicos se debería suprimir el apartado quinto: “A las comunicaciones comerciales y la difusión de concursos a través de servicios de comunicación audiovisual radiofónica no le resultarán de aplicación la obligación establecida en el artículo 10.3.”
- **Loterías y rifas** (art. 18). El apartado segundo del precepto establece que “En los servicios de comunicación audiovisual, difusión audiovisual de comunicaciones comerciales de loterías y rifas, las comunicaciones comerciales relativas a juegos de lotería instantánea o presorteada no podrán emitirse dentro de las franjas horarias de protección reforzada establecidas en el artículo 7.2 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, ni tampoco en los bloques publicitarios inmediatamente anteriores o posteriores a programas dirigidos específica o principalmente al público infantil.” Dado el carácter más adictivo por la inmediatez del resultado, se sugiere que **los horarios de emisión de las comunicaciones comerciales relativas a juegos de lotería instantánea o presorteada coincida con lo dispuesto en el anterior Proyecto de Real Decreto (informado por la CNMC en el IPN/CNMC/008/15: respecto a las emisiones en televisión, que se efectúen entre las 22 y las 6 horas, y respecto a los servicios radiofónicos fuera de las franjas de protección reforzada junto con la limitación de los programas infantiles.**

III.2.4 Obligaciones de información

Con el objetivo de que los usuarios obtengan una mayor información sería conveniente añadir en el apartado “Juego Seguro” de los portales de los operadores de juego los elementos que figuraban en el anterior Proyecto de Real Decreto:

- Reglas de los juegos ofrecidos por el operador y, en su caso, porcentajes de devolución de premios.
- Plazos y límites relativos a la retirada de fondos de la cuenta de usuario.
- En su caso, gastos relacionados con servicios adicionales del operador.
- Medios y garantías de pago.
- Mecanismos de detección y consecuencias en relación con la suplantación de identidades, colusión y otros fraudes.

III.2.5 Sistemas de correulación y autorregulación

Tal y como se ha comentado con anterioridad, las comunicaciones comerciales en la actividad del juego vienen sustentadas a día de hoy exclusivamente en los Acuerdos de Correulación (Código de Conducta de 2012 ya referenciado) y de autorregulación. En la redacción del PRD se ha tenido en consideración tales acuerdos, adaptando y actualizando su contenido. En este sentido, cabe señalar que la existencia y efectividad de códigos de conducta entre operadores puede resultar positiva, aunque también comporta riesgos de posibles incumplimientos de la normativa de competencia que no deben soslayarse.

Por ello, esta CNMC valora positivamente que se prevea (art. 19 del PRD), con carácter previo a la firma de los acuerdos de correulación que afecten a las comunicaciones comerciales efectuadas por los prestadores del servicio de comunicación audiovisual, la emisión de informe por parte de la CNMC, como autoridad nacional de reglamentación en el mercado de las comunicaciones audiovisuales, en virtud de las funciones de carácter consultivo que le otorga la Ley de la CNMC.

En cuanto a los sistemas de autorregulación (art. 20 del PRD), se valora también positivamente que se establezca que cuando los sistemas de autorregulación estén participados por prestadores del servicio de comunicación audiovisual, se comuniquen no sólo a la autoridad encargada de la regulación del juego, sino también a la CNMC.

III.2.6 Supervisión, inspección, control y responsabilidad

Si bien se recogen algunas de las observaciones incluidas en el IPN/CNMC/008/15, tal como se indica en el apartado de valoración general, y a pesar de la mención expresa de la colaboración entre la Autoridad del juego y la CNMC y del intercambio de información, sería deseable que en el PRD se incluyese lo indicado en el anterior IPN a efectos de evitar el potencial conflicto competencial que puede derivarse de la actuación de la CNMC y de la DGOJ simultánea ante unos mismos hechos, concretamente, en la aplicación del régimen sancionador regulado en artículos 29 y 30 del PRD (que se corresponden con los artículos 35 y 36 del anterior PRD).

Esto es, dada la confluencia de la LGCA, la LRJ y el PRD sometido a informe en aquellos supuestos de emisiones de comunicaciones comerciales sobre actividades de juego efectuadas por los prestadores de servicios de comunicación audiovisual, pudieran darse situaciones que generen cierta confusión sobre el órgano competente por razón de la materia para actuar. Por ello sería conveniente que se clarificase optando por una redacción en la que se integrase el contenido de estos artículos con lo que se proponía en el IPN/CNMC/008/15 respecto a los concordantes artículos 35 y 36 del anterior PRD. Por ello, se propone la siguiente redacción para el artículo 29:

1. La autoridad encargada de la regulación del juego velará por el cumplimiento de las disposiciones incluidas en este Real Decreto, ejerciendo para ello las competencias de supervisión, inspección y control establecidas en la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, y demás normativa aplicable. **En caso de que dicha autoridad hallara indicios de posible infracción de los principios, obligaciones y prohibiciones contenidas en este Real Decreto por parte de prestadores de servicios de comunicación audiovisual, lo pondrá en conocimiento de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia a los efectos de que, en su caso, este organismo incoe el correspondiente procedimiento sancionador en los términos previstos en el artículo 36.3 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego.**

2. Sin perjuicio de los requerimientos de cese de las comunicaciones comerciales que vulneren lo dispuesto en este Real Decreto o en el resto de la normativa aplicable a las comunicaciones comerciales de las actividades de juego en los términos establecidos en el apartado 4 del artículo 7 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, la autoridad encargada de regulación del juego podrá requerir en cualquier momento a las entidades mencionadas en el artículo citado o a los operadores de juego información relativa al contenido y difusión de comunicaciones comerciales de actividades de juego.

No obstante, en el caso concreto de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual, los requerimientos u órdenes de cese de actividad por motivo distinto a la falta de licencia del artículo 7.3 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, serán competencia exclusiva de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Con relación a los requerimientos de información dirigidos a los prestadores de servicios de comunicación audiovisual, la autoridad encargada de la regulación del juego podrá efectuar requerimientos con carácter previo a la iniciación del procedimiento sancionador por incumplimiento de los principios, obligaciones y prohibiciones de este Real Decreto. Una vez incoado el procedimiento sancionador por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, en aplicación del artículo 36.3 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, solo este organismo podrá efectuar los requerimientos de información necesarios para su tramitación.

3. Asimismo, la autoridad encargada de regulación del juego podrá requerir en cualquier momento a los operadores de juego información sobre el grado de cumplimiento o contenido de las medidas previstas en el Título II.

4. En aquellos casos en que resulte necesario por razón del medio de difusión al público de las comunicaciones comerciales, la autoridad encargada de la regulación del juego, en el ejercicio de sus funciones de vigilancia, inspección y control, podrá solicitar el apoyo y colaboración de los órganos competentes del

*Estado que tengan atribuidas competencias en relación con los prestadores de servicios de comunicación audiovisual, con los de comunicaciones electrónicas y de la sociedad de la información, **con observancia de las respectivas competencias.***

5... (...)”

III.2.7 Calificación del consejo de protectorado de la ONCE como autoridad reguladora del juego

Sin perjuicio del fundamento legal en la LRJ y teniendo en cuenta que se ha valorado positivamente la homogeneización de trato que supone la aplicación del PRD sin diferenciar entre operadores (actividades reservadas y no reservadas), se considera conveniente un replanteamiento de la previsión recogida en la Disposición Adicional segunda del PRD que dispone que: *“las competencias que este Real Decreto le atribuye a la autoridad encargada de la regulación del juego serán ejercidas por el Consejo de Protectorado de la ONCE en relación con las actividades sujetas a reserva que dicha organización desarrolla, con la salvedad de las competencias que corresponden al Consejo de Ministros”*. Como ya se ha señalado en el pasado por esta Comisión (IPN/CNMC/008/15), no parece conveniente la equiparación del status del Consejo de protectorado de la ONCE con una autoridad administrativa, la Dirección General de la Ordenación del Juego, por lo que se aconseja su replanteamiento en la Ley y en el PRD.

