



**IPN/CNMC/008/15 PROYECTO DE REAL
DECRETO DE COMUNICACIONES
COMERCIALES DE LAS ACTIVIDADES
DE JUEGO Y DE JUEGO
RESPONSABLE**

27 de mayo de 2015

Índice

I. ANTECEDENTES	3
II. CONTENIDO	6
III. VALORACIÓN	8
III.1. Observaciones generales.....	8
III.2 Observaciones Particulares	18
III.2.1 Sistemas de corregulación y autorregulación	19
III.2.2 Calificación del consejo de protectorado de la ONCE como autoridad reguladora del juego	20
III.3 Observaciones concretas en relación con la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual.....	20

El Pleno del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC), en su reunión de 27 de mayo de 2015, ha aprobado el presente **Informe al Proyecto de Real Decreto sobre comunicaciones comerciales de las actividades de juego y de juego responsable** en el que se analizan las implicaciones del mismo desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados y la regulación económica eficiente.

La solicitud de informe tuvo entrada en esta Comisión el 7 de abril de 2015. La documentación recibida consiste en el Proyecto de Real Decreto, junto con la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN).

Este informe se aprueba a solicitud del **Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas** en ejercicio de las competencias consultivas de la CNMC en el proceso de elaboración de normas que afecten a su ámbito de competencias en los sectores sometidos a su supervisión, en aplicación del artículo 5.2 a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

I. ANTECEDENTES

La actividad del juego en el ámbito estatal viene regulada en la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de Regulación del Juego (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 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**¹ que guardan una íntima relación en su

¹ 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

objetivo último, que 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 correulación 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 correulación 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 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 Seguimiento², 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 propuesta de regulación. Las razones expuestas son

consumidores, y conducen a reducir el riesgo de surgimiento de conductas de juego desordenado, problemático, compulsivo o patológico.

² Se ha de significar que en la Comisión Mixta de Seguimiento está representada la CNMC, al haberse transferido a este organismo las competencias que sobre esta materia ostentaba el Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

fundamentalmente: los recientes cambios estructurales experimentados en el mercado del juego online derivado de las nuevas modalidades de juego en julio de 2014; la incorporación al mercado regulado de nuevos operadores tras la nueva convocatoria de licencias generales publicada en octubre de 2014; y 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 menores³.

El desarrollo reglamentario propuesto refuerza 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 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.

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.

³ 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.

Finalmente, y a modo de síntesis, se significan como **objetivos principales perseguidos por la norma propuesta**: 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; y 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.

II. CONTENIDO

El PRD objeto de informe consta de 36 artículos agrupados en cuatro Títulos, dos disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias y tres 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. Este título se divide en:
 - 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.

- En el **Capítulo III** se incluyen previsiones para impulsar distintos mecanismos de correulación y autorregulación en el ámbito de las comunicaciones comerciales, 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 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 regulan las 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 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 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. En este ámbito la principal novedad es 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.

- Finalmente se prevén dos **disposiciones adicionales** relativas a la **participación en determinados sorteos de lotería de determinados menores**, los “Niños de San Ildefonso” y al **régimen específico del Consejo del Protectorado de la ONCE** en cuanto a la supervisión de esta última organización; 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 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.

III. VALORACIÓN

III.1. Observaciones generales

El **sector del juego** presenta una especial naturaleza derivada de la presencia en el mismo de **determinados riesgos** tanto relacionados con la salud pública (fenómenos de adicción al juego, protección de menores y personas dependientes del juego) como con otros de naturaleza regulatoria, fiscal o penal (desarrollo del mismo a través de canales ilegales, fraude, crimen organizado, corrupción o blanqueo de capitales) que han motivado que tradicionalmente el sector haya estado sujeto a una **fuerte intervención** (fundamentalmente en lo que respecta a los requisitos de acceso a los operadores del juego a través de títulos habilitantes y/o restricciones a las políticas comerciales desarrolladas por los operadores) **orientada a salvaguardar la protección de dichos intereses, en un menoscabo, en principio, justificado de la competencia.**

Esta autoridad ha venido realizando un **seguimiento exhaustivo** de los diferentes proyectos normativos tramitados en relación con el sector, realizándose una serie de **recomendaciones**⁴ que, en líneas generales, tratan de ponderar la

⁴ 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.

existencia de objetivos de interés público que, en determinadas circunstancias, podrían considerarse contrapuestos y sometiendo a los mismos a una estricta evaluación desde la óptica de la competencia efectiva y regulación económica eficiente.

En esencia, el PRD objeto de informe tiene por objeto el desarrollo de la Ley de regulación del juego, en lo que se refiere a la publicidad, las políticas de juego responsable y la protección de los consumidores.

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** constitucionalmente reconocido. Por ello, debe recordarse que una regulación innecesaria, desproporcionada o discriminatoria, además de suponer un obstáculo a la competencia efectiva, perjudicaría a los consumidores y al interés general.

No obstante lo anterior, el órgano proponente, tras valorar en profundidad las alternativas disponibles para alcanzar los objetivos de interés público (la protección de la salud pública y del consumidor), concluye la necesidad de introducir **restricciones** en la forma en la que los operadores del juego pueden publicitar sus productos o servicios e incluso en el contenido de los mismos. Sin ánimo de ser exhaustivos, el PRD establece condiciones y limitaciones a los operadores que condicionan el acceso y ejercicio de la 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 RGIAJ (art. 14 PRD) o limitaciones horarias en los diferentes canales de comunicación (art. 15 y 18 PRD). También se establecen limitaciones sobre el **contenido** de la publicidad con medidas como la obligación de incluir en el mensaje “juega con responsabilidad” (art. 10.3 PRD); las condiciones impuestas a la aparición de personajes famosos o de relevancia o notoriedad pública, que tengan un atractivo para público infantil o juvenil (art. 10.4 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 o hípicas) 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 aquella (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. De nuevo, por citar algunas medidas, el PRD prevé que los operadores desarrollen una política integral de responsabilidad social corporativa debiendo elaborar un plan de medidas de juego responsable y designar un contacto en materia de juego responsable para sus relaciones sobre esta materia con la autoridad encargada del juego (art. 19 PRD); se les obliga a disponer en sus páginas webs de espacios dedicados a información sobre “juego responsable” y “juego seguro” con un contenido mínimo, a prohibir el juego a menores de edad (registro e identificación) y a facilitar el ejercicio del derecho de autoexclusión (art. 22 PRD); obligación de habilitar un teléfono gratuito de atención al cliente en el que se preste asistencia en materia de juego responsable (art. 29 PRD); o el establecimiento de mecanismos y protocolos para la detección de comportamientos desordenados de los usuarios registrados en su web (art. 27 PRD), así como el deber de colaboración con las Administraciones competentes en materia de juego (arts. 24 al 26 PRD).

Sin perjuicio de la relevancia de las restricciones mencionadas, **se valora positivamente que la MAIN justifique con profusión cada una ellas, estableciendo un análisis de la proporcionalidad de cada medida restrictiva en aras a alcanzar una regulación no discriminatoria entre operadores, así como el correcto equilibrio** entre la promoción del juego como actividad de ocio y entretenimiento y la necesaria protección de consumidores (jugadores o no) frente a los riesgos de esa actividad. No obstante, en algún caso podría ser razonable reducir las obligaciones impuestas (deber de comunicación de campañas de sensibilización, obligación de comunicar estudios realizados) para transformarlas en meramente voluntarias o que el control ejercido por la DGOJ pudiera ser *ex post*.

La CNMC considera **positivo que las restricciones, sean las que sean, se apliquen a todos los operadores evitando discriminaciones de trato injustificadas** (incluidos los reservados, SELAE (Loterías) y ONCE), en línea con lo expuesto por esta autoridad en informes anteriores.

Es conveniente valorar la existencia de las diversas restricciones partiendo de las siguientes **consideraciones**:

En primer lugar, en cuanto suponen una limitación al ejercicio de un derecho constitucionalmente reconocido, debe realizarse una interpretación que, salvo en casos particularmente justificados, conduzca a una **interpretación restrictiva** de las mismas. Es decir, que sin poner en duda el enfoque preventivo del PRD para garantizar que los servicios de juego en línea se ofrezcan de manera socialmente responsable, cualquier ejercicio desproporcionado o de incierta justificación objetiva en el caso particular objeto de análisis debe ser evitado.

En segundo lugar, el establecimiento de aquellas restricciones no debe considerarse como un aspecto estático sino **susceptible de revisión periódica**

cuando existan elementos de prueba⁵ que varíen el actual diagnóstico del problema, lo cual podría señalizarse por la autoridad reguladora en el propio PRD.

En tercer lugar, 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.

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 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 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 4, regula los mecanismos de colaboración y coordinación institucional, estableciendo la coordinación institucional de la autoridad encargada de la regulación del juego (Dirección General de Ordenación del Juego) con otros organismos públicos, entre ellos, el

⁵ 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.

competente en materia audiovisual, en correspondencia, asimismo, con el mencionado apartado tercero del artículo 9 de la Ley de la CNMC.

Teniendo en cuenta lo anterior, debe 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 la propuesta normativa contemplase expresamente el acceso que esta CNMC tiene garantizado a los registros de la Dirección General de Ordenación del Juego a efectos del cumplimiento de sus obligaciones de supervisión de la adecuación de los comunicaciones comerciales sobre el juego a lo dispuesto en la normativa vigente y en los Códigos de Conducta, de conformidad con el referido artículo 28.3 de la Ley CNMC.** En este sentido, se ha de indicar que son los títulos habilitantes registrados los que incluyen las autorizaciones para realizar actividades publicitarias de juego y sus limitaciones, con arreglo a la Ley de Regulación del Juego y como recuerda el artículo 6 del PRD.

En otro orden de consideraciones, debe ponerse de manifiesto el **potencial conflicto competencial** que puede derivarse la actuación de la CNMC y de la DGOJ simultáneamente ante unos mismos hechos, concretamente, en la aplicación del régimen sancionador regulado en el PRD (**artículos 35 y 36 del 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.**

Así, por un lado, la LGCA en el artículo 18.7 establece que: *“La comunicación comercial audiovisual también está sometida a las prohibiciones previstas en el resto de normativa relativa a la publicidad.”* Y, en este sentido, la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad prevé en su artículo 5.1 que: *“La [...] publicidad sobre juegos de suerte, envite o azar, podrá ser regulada por sus normas especiales o sometida al régimen de autorización administrativa previa.”*

En el artículo 58.8 de la LGCA se tipifica como infracción de carácter grave: *“La emisión de comunicaciones comerciales [...] que incurran en las prohibiciones establecidas en la normativa de publicidad.”* Es decir, aquellas que no cumplan con las limitaciones y condiciones impuestas en el PRD, por remisión de la Ley General de Publicidad.

Y el artículo 61.2 de la LGCA⁶ establece las condiciones para que no haya responsabilidad administrativa del prestador del servicio de comunicación audiovisual ante infracciones de la normativa de publicidad, y se prevé en todo caso que *“el prestador del servicio habrá de cesar en la emisión de tal comunicación comercial al primer requerimiento de la autoridad audiovisual o de cualquier organismo de autorregulación al que pertenezca.”*

Atendiendo a la regulación de la LRJ (posterior a la LGCA) el artículo 36 dispone que la **Comisión Nacional del Juego** y, en los supuestos a los que se refiere el artículo 42.3 de esta Ley, el titular del Ministerio de Economía y Hacienda, **ejercerán la potestad sancionadora respecto de las infracciones administrativas cometidas en materia de juego objeto de esta Ley.** Y en su tercer apartado se estipula que:

3. “En particular, los prestadores de servicios de comunicación audiovisual [...], serán responsables administrativos de la promoción, patrocinio y publicidad de los juegos a los que se refiere la presente Ley cuando quienes los realicen carezcan de título habilitante o cuando se difundan sin disponer de la autorización para publicitarlos o al margen de los límites fijados en la misma o infringiendo las normas vigentes en esta materia. [...]

La competencia para instruir los procedimientos y sancionar a los prestadores de servicios de comunicación audiovisual corresponde a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, aplicándose en estos casos el régimen sancionador previsto en la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, salvo la excepción prevista en el apartado anterior, respecto de las infracciones del artículo 40, letra e).”

Y el artículo 40.e) tipifica como infracción de carácter grave:

“El incumplimiento de los requerimientos de información o de cese de prestación de servicios dictados por la autoridad encargada de la regulación del juego que se dirijan a los proveedores de servicios de pago, prestadores de servicios de comunicación audiovisual, prestadores de servicios de la sociedad de la información o de comunicaciones

⁶ Artículo 61.2 de la LGCA: No incurrirá en responsabilidad administrativa el prestador del servicio de comunicación audiovisual, ni los prestadores de los servicios de comunicación electrónica y de servicio de catálogo de programas, cuando emitan comunicaciones comerciales elaboradas por personas ajenas al prestador y que supongan una infracción de acuerdo con la normativa vigente sobre publicidad.

No obstante, el prestador del servicio habrá de cesar en la emisión de tal comunicación comercial al primer requerimiento de la autoridad audiovisual o de cualquier organismo de autorregulación al que pertenezca.

electrónicas, medios de comunicación social, agencias de publicidad y redes publicitarias.”

Este requerimiento por la autoridad reguladora del juego está previsto en el apartado cuarto del artículo 7 en los siguientes términos:

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

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

De una interpretación conjunta de estos preceptos, se colige que la CNMC es el único órgano competente para instruir los procedimientos sancionadores y aplicar las sanciones a los prestadores de servicios de comunicación audiovisual por el incumplimiento de las obligaciones y prohibiciones publicitarias reguladas en el PRD, aplicando el régimen sancionador de la LGCA, salvo en el caso de imposición de sanciones por incumplimiento de requerimientos de la DGOJ del artículo 40 letra e) de la Ley de Juego. Así se establece expresamente en artículo 36.3 de LRJ.

Sin embargo, en el artículo 36 PRD se efectúa una mera remisión al régimen sancionador de la Ley del Juego, pero sin indicar que para el caso de los prestadores de servicios audiovisuales el régimen jurídico aplicable es el de la LGCA. En este sentido, se considera necesaria una referencia expresa en el citado artículo 36 PRD, como se indicará más adelante en este Informe al proponerse una versión alternativa del precepto.

En cuanto a los diferentes tipos de requerimientos, el artículo 40 e) LRJ, en relación con su artículo 7.4, castiga dos conductas de los prestadores de servicios audiovisuales frente a la DGOJ:

- No suministro a la DGOJ de los datos solicitados previamente mediante requerimiento de información.
- No cesar en la actividad de difusión de la publicidad o comunicación comercial sobre el juego, a requerimiento de la DGOJ, cuando quien haya solicitado la inserción publicitaria carezca del título habilitante expedido por la citada DGOJ.

Esta interpretación del artículo 40 e) LRJ se efectúa con la finalidad de compatibilizar su contenido con el artículo 61.2 LGCA y evitar solapamientos competenciales entre la DGOJ y la CNMC.

Por lo que se refiere a los **requerimientos de cese**, en caso de que concurriesen dos órdenes de cese de actividad, una procedente de la Dirección General del Juego y otra de la CNMC por una misma conducta de publicidad ilícita de juego a través de medios audiovisuales, podría plantearse un posible solapamiento de competencias y, en caso de sanción, incluso de infracción del principio non bis in ídem.

Sin embargo, se considera que no habría solapamiento competencial ni infracción del principio non bis in ídem si los requerimientos u órdenes de cese y las ulteriores sanciones por su inobservancia estuvieran fundados en causas distintas:

- Falta de licencia de juego del anunciante, en el caso de órdenes o requerimientos de cese de actividad emitidos por la DGOJ (arts. 7.4 de la LRJ, 36.3 y 40 e) LRJ)
- Infracción por parte del anuncio difundido de las normas publicitarias, generales y específicas sobre el juego (inclusive la regulación del PRD), en el supuesto de órdenes o requerimientos de cese emitidos por la CNMC (art.36.3 LRJ y arts. 18.7, 58.5, 58.8 y 61.2 LGCA).

En este sentido, en materia de sanciones administrativas, el Tribunal Supremo, en las SSTs de 18 de septiembre de 2008 (RC 2661/2007) y 17 de marzo de 2009 (RC 4351/2006) rechaza la infracción del principio de non bis in ídem cuando los títulos de imputación y la normativa aplicable resultan distintos.

En resumen, en cuanto a las órdenes o requerimientos de cese no se plantea el problema de solapamiento competencial, siempre que sean interpretados en el sentido anteriormente señalado y acorde con los artículos 36.3 LRJ y 61.2 LGCA .

Por lo que se refiere a los **requerimientos de información**, el deslinde competencial no está tan claro, por dos razones:

- Porque si bien la potestad sancionadora está atribuida expresamente por el artículo 36.3 LRJ a la CNMC, nada dice este precepto con relación a la potestad de supervisión, inspección y control (dentro de la cual se encuentran los requerimientos de información), motivo por el cual el

artículo 35.1 del PRD la atribuye en exclusiva a la DGOJ, amparándose en el artículo 21.7 LRJ, si bien olvidando las funciones de supervisión y control sobre el mercado de comunicación audiovisual que atribuye a la CNMC el artículo 9 de la Ley 3/2013.

- Porque en casos similares a éste (como el de la extinta CMT con relación a los prestadores de servicios audiovisuales) la jurisprudencia ha reconocido al órgano u organismo en cuestión (en este supuesto, la DGOJ) competencia para efectuar requerimientos de información a operadores de ámbitos íntimamente conexos (en este supuesto, el sector audiovisual) al sector objeto de supervisión (en este caso, el del juego). Es especialmente ilustrativo el Fundamento de Derecho Quinto de la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de junio de 2010: *“Esta labor de investigación es amplia, máxime en un campo como el de las telecomunicaciones, que tiene implicaciones directas e indirectas con otros como el de la televisión, existiendo operadores que actúan en ambos, por lo que las interrelaciones entre ellos son frecuentes. No puede negarse, por tanto, a la CMT el que ejercite funciones de vigilancia, inspección y control, aunque tangencialmente impliquen entrar en otras áreas distintas de las telecomunicaciones (...)”*.

Por tanto, la DGOJ puede efectuar requerimientos de información a los prestadores de servicios audiovisuales relativos al posible incumplimiento de los requisitos del PRD, aunque la instrucción y resolución del procedimiento sancionador por dicho incumplimiento corresponda a la CNMC. En este caso, con base en el principio de cooperación administrativa del artículo 3.2 LRJPAC y del propio artículo 4 del PRD, la DGOJ debería remitir a la CNMC toda la información para que, en su caso, acordara instruir el correspondiente procedimiento sancionador con base en el artículo 36.3 LRJ. Obviamente, si de la información obtenida se deriva la existencia de una infracción de licencias de juego y no de la regulación del PRD, el órgano competente será la propia DGOJ.

Se plantearía, por tanto, un posible solapamiento de competencias en el caso de que, sin saberlo, tanto la DGOJ como la CNMC dirigieran, ambos, sendos requerimientos de información al mismo prestador de servicios audiovisuales sobre una misma promoción publicitaria de juego para determinar si dicha promoción se ajusta a la regulación.

En este supuesto concreto el posible solapamiento competencial podría solucionarse a través de criterios temporales, considerando que la DGOJ puede efectuar los requerimientos de información a los operadores que sean efectuados con anterioridad al inicio del procedimiento sancionador por posible infracción de la regulación del PRD, al constituir dichos requerimientos “actuaciones previas” en el sentido del artículo 12 del Reglamento del Procedimiento Sancionador, siendo la **CNMC** competente para efectuar todos los requerimientos de información a los operadores que presten servicios de comunicación audiovisual una vez iniciado el procedimiento sancionador por presunta vulneración de la regulación del PRD.

A esta conclusión puede llegarse por la interpretación conjunta de los artículos 21.7 y 36.3 LRJ en relación con el artículo 12 del Reglamento Sancionador.

En todo caso, la coordinación administrativa, necesaria para evitar posibles solapamientos competenciales, y prevista también en el artículo 9.3 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, no debe producirse en detrimento de las competencias atribuidas por el ordenamiento jurídico a esta Comisión, y en concreto por el artículo 9 de la Ley 3/2013.

Por ello, con la finalidad de que se observen las competencias de esta Comisión en el texto del PRD, se propone la siguiente redacción alternativa del artículo 35 PRD:

Artículo 35. Régimen de supervisión, inspección y control.

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

También se considera necesaria una mención expresa a la CNMC en el apartado 1 del artículo 36 PRD sobre procedimiento sancionador:

El régimen de infracciones y sanciones en las materias que constituyen el objeto del presente Real Decreto será el establecido en el Título VI de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego. La vulneración de los principios, obligaciones y prohibiciones establecidos en el presente Real Decreto dará lugar a la tramitación del correspondiente procedimiento sancionador, en la medida en que ello suponga una infracción tipificada en los artículos 39 a 41 de la citada Ley 13/2011, de 27 de mayo.

No obstante, la competencia para instruir los procedimientos y sancionar a los prestadores de servicios de comunicación audiovisual por la infracción de la regulación contenida en este Real Decreto corresponde a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, aplicándose en estos casos el régimen sancionador previsto en la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, con la excepción prevista en el artículo 36.3 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, respecto de las infracciones del artículo 40, letra e) de esta Ley.

III.2 Observaciones Particulares

Sin perjuicio de las consideraciones generales ya señaladas, se formulan a continuación cuestiones adicionales respecto a (III.2.1) los sistemas de corregulación y autorregulación y (III.2.2) a la calificación del consejo de protectorado de la ONCE como autoridad reguladora del juego.

III.2.1 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.

De la regulación contenida en la LRJ, y del desarrollo que pretende el PRD se puede concluir que existen dos posibles efectos derivados de la autorregulación y la correulación en la valoración de la responsabilidad del operador que realiza una comunicación comercial sobre juego:

- Si el operador ha actuado de conformidad con lo previsto en un código de conducta derivado de un acuerdo de correulación que cuenta con la aceptación de la autoridad encargada de la regulación del juego, una vez verificado que son acordes y compatibles con la legislación vigente, y se hubiera emitido informe de consulta previa positivo: se presume su buena fe **y se archivan las actuaciones sin iniciarse el procedimiento sancionador**. Ello, por derivación de la LRJ (artículos 7 y 24) y por las proyectadas previsiones del art. 19.2 y 36.2 del PRD. Esa consecuencia adicional a la prevista en la LRJ (que se limita a presumir la buena fe del operador) deriva de la actividad adicional de la autoridad encargada de regulación del juego de verificar que el código de conducta cumple la legislación vigente. No obstante esta previsión del PRD afecta a la potestad sancionadora, cuyo ejercicio es inherente a las competencias de la Administración.
- Si el operador ha actuado en el marco de un acuerdo de autorregulación: habrá de valorarse esta circunstancia a la hora de ponderar el grado de culpabilidad del mismo (en función de la existencia o no de informes positivos emitidos por el sistema de autorregulación o de resoluciones emitidas por el órgano de resolución extrajudicial de conflictos (artículos 20 y 36.2 del PRD).

En cuanto a la regulación concreta, se prevé 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, lo cual se valora positivamente, en virtud de las funciones de carácter consultivo que le otorga a este organismo su Ley de creación.

En el apartado 2 del artículo 19 se prevé la aceptación de los códigos de conducta incluidos en los acuerdos de correulación por parte de la autoridad encargada de la regulación del juego, una vez verificado que son acordes y compatibles con la legislación vigente.

En relación con el apartado 2 del artículo 20, se considera conveniente incluir que la suscripción de acuerdos en los que participen prestadores del servicio de comunicación audiovisual, se comunique también a la CNMC, para el mejor ejercicio de sus competencias en la materia.

Finalmente, resulta conveniente insistir en el apartado 2 del artículo 36 del PRD, el cual dispone que si la entidad responsable de una comunicación comercial que pudiera ser contraria a lo dispuesto en el PRD se encontrase adherida a un acuerdo de corregulación, la autoridad encargada de la regulación del juego (DGOJ) requerirá al operador para que aporte informe de consulta previa positivo si lo hubiera, y en consecuencia, dicha autoridad archivará las actuaciones sin iniciarse procedimiento sancionador.

Esta CNMC llama a replantearse dicha previsión, ya que la opción por el archivo de las actuaciones incide directamente en el ejercicio de la potestad sancionadora, la cual es irrenunciable para la Administración, pudiendo afectar también a las potestades de la CNMC en materia de audiovisual. Se plantea, además, la posible existencia de una extralimitación del PRD, por carecer de suficiente base legal, toda vez que la LRJ únicamente contempla la presunción de buena fe pero no el archivo de las actuaciones. Por tanto, **se sugiere que se suprima este inciso o que se redacte de tal manera que no afecte a la potestad sancionadora de la Administración en general y de la CNMC en particular.**

III.2.2 Calificación del consejo de protectorado de la ONCE como autoridad reguladora del juego

Sin perjuicio del fundamento legal que pudiera encontrarse 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 que es necesaria **una mayor justificación de la previsión recogida en** la Disposición Adicional segunda del PRD que dispone que: *“las referencias contenidas en este Real Decreto a la autoridad encargada de la regulación del juego se entenderán hechas al Consejo de Protectorado de la ONCE”*. No se acierta a entender la racionalidad de equiparar el status del Consejo de protectorado de la ONCE a una autoridad administrativa, la Dirección General de la Ordenación del Juego, por lo que se aconseja su replanteamiento.

III.3 Observaciones concretas en relación con la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual.

Se considera necesario poner de manifiesto algunos extremos contemplados en el PRD, ello desde el ámbito estricto de los contenidos audiovisuales, en cuanto que la CNMC se constituye en Autoridad Audiovisual que ostenta competencias de supervisión y control en este ámbito y debido a que la regulación del PRD incide en los contenidos, horarios y condiciones de las emisiones de las

comunicaciones comerciales sobre el juego en los servicios de comunicación audiovisual televisivos y radiofónicos.

Artículo 9. Principio de responsabilidad social.

2. *Se prohíben en particular aquellas comunicaciones comerciales que:*
- a) *Asocien, vinculen o relacionen las actividades de juego con ideas o comportamientos que expresen éxito personal, familiar, social o profesional.*

Artículo 10. Principio de juego responsable.

2. *Se prohíben, en particular, las comunicaciones comerciales que:*
- c) *Sugieran que el juego puede ser una solución o una alternativa a problemas personales, profesionales, financieros, educativos, de soledad o depresión.*

Al afectar las prohibiciones contempladas en el PRD tanto a los operadores de juego públicos como privados, respecto a estas dos prohibiciones específicas se ha de significar que muchas de las campañas que se están emitiendo actualmente en radio y televisión tendrían encaje en estos supuestos, en concreto algunas campañas de Loterías y Apuestas del Estado y de la ONCE.

Por tanto, es necesario poner de manifiesto que desde la entrada en vigor del PRD, podrían no ser admisibles algunos anuncios como los más recientes de la lotería de Navidad u otros anuncios de operadores públicos donde se hacen referencia a ideas y valores tales como la libertad, las ilusiones, el valor para jugar y conseguir un gran bote, el lujo, el éxito, etc. Asimismo, convendría aclarar si es posible en casos determinados vincular el juego de la lotería con acciones relacionadas con el altruismo o el beneficio social.

Asimismo, ha de tenerse en cuenta que estas prohibiciones se extienden también a la publicidad en radio.

Artículo 14. Disposiciones específicas en función del canal de comunicación.

2. *En servicios de comunicación audiovisual:*
- b. *Los programas dedicados a juegos de azar y apuestas sólo podrán emitirse en las franjas horarias previstas en el apartado 2 del artículo 7 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, general de la comunicación audiovisual.*

A este respecto, se ha de recordar que la LGCA establece que “Los programas dedicados a juegos de azar y apuestas, sólo pueden emitirse entre la 1 y las 5 de la mañana”. No obstante, se establece una excepción de importante calado: “Quedan exceptuados de tal restricción horaria los sorteos de las modalidades y productos de juego con finalidad pública”.

Dada la importancia de la excepción contemplada en la LGCA, y aunque no haya contradicción entre el PRD y lo previsto en la Ley, sería conveniente reflejar esta excepción en el PRD, pues al fin y al cabo su intención y espíritu es no discriminar a las empresas privadas frente a las de interés público. Es obvio que a pesar de la intención y finalidad del PRD, se sigue manteniendo uno de los factores de discriminación más evidente, neutralizando en gran medida la apariencia pro competitiva de la norma, al menos por lo que se refiere a la emisión de programas de azar y apuestas, repercutiendo también en la publicidad, pues cualquier programa de azar y apuestas tiene una íntima relación con la publicidad del juego sobre el que versa el contenido del programa.

Artículo 15. Disposiciones específicas en materia de apuestas.

4. Durante las retransmisiones en directo de acontecimientos deportivos o hípicas, se encuentren o no dentro de las franjas establecidas en los apartados anteriores, se podrán emitir comunicaciones comerciales de apuestas, desde su inicio hasta el final, incluidos los descansos e interrupciones reglamentarios, siempre que, acumuladamente: [...]

Aunque hasta cierto punto sea normal que la publicidad de este tipo de apuestas vayan asociadas a la emisión en directo de los acontecimientos deportivos, se ha de poner de manifiesto que este tipo de apuestas están incluidas entre las que generan mayor riesgo y se consideran potencialmente muy peligrosas, por lo que son susceptibles de causar perjuicios a los menores. A este respecto no se puede olvidar que en las retransmisiones de algunos deportes puede haber una elevada audiencia de niños y adolescentes, tanto a través de la televisión como de la radio.

Artículo 16. Disposiciones específicas en materia de concursos.

Este artículo se refiere a aquellas promociones a través de las cuales los espectadores pueden participar mediante mensajes y llamadas de tarificación adicional con objeto de conseguir un premio y que estén en conexión directa con el programa de que se trate.

La regulación contenida en este artículo ha de ponerse en relación con las disposiciones previstas en el Código de Conducta para la prestación de los servicios de tarificación adicional de 23 de julio de 2004, publicado por Resolución de 15 de septiembre de 2004, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, y sus modificaciones posteriores, así como con las previsiones contenidas en el “Informe relativo a la participación de los telespectadores en los programas televisivos mediante mensajes y llamadas telefónicas” (INF/D TSA/1143/14), aprobado por la Sala de Supervisión Regulatoria en su reunión de fecha 26 de junio de 2014.

Protección de los menores.

En la LGCA se toma como referencia para la protección de los menores la calificación por edades de los contenidos audiovisuales y las horas de emisión de estos contenidos en función de su calificación y del posible perjuicio para su desarrollo físico, mental o moral.

Ya en relación específica con la emisión de comunicaciones comerciales, el artículo 7.3 determina que no deberán producir perjuicio moral o físico a los menores, estableciendo además una serie de limitaciones:

- a) No deben incitar directamente a los menores a la compra o arrendamiento de productos o servicios aprovechando su inexperiencia o credulidad.*
- b) No deben animar directamente a los menores a que persuadan a sus padres o terceros para que compren bienes o servicios publicitados.*
- c) No deben explotar la especial relación de confianza que los menores depositan en sus padres, profesores, u otras personas.*
- d) No deben mostrar, sin motivos justificados, a menores en situaciones peligrosas.*
- e) No deben incitar conductas que favorezcan la desigualdad entre hombres y mujeres.*
- f) Las comunicaciones comerciales sobre productos especialmente dirigidos a menores, como los juguetes, no deberán inducir a error sobre las características de los mismos, ni sobre su seguridad, ni tampoco sobre la capacidad y aptitudes necesarias en el menor para utilizarlas sin producir daño para sí o a terceros.*

Es evidente que desde la entrada en vigor del PRD, a estas limitaciones se han de añadir las previstas en el mismo sobre la emisión de comunicaciones comerciales sobre las actividades de juego, relativas a las condiciones de emisión, al horario en función de su potencial peligro, y a los contenidos específicos (por ejemplo, presencia de famosos).

A este respecto, y teniendo en cuenta que uno de los objetivos primordiales del PRD es la protección de los menores en relación con la emisión de este tipo de comunicaciones comerciales, se considera conveniente hacer dos reflexiones sobre el asunto:

1. En determinados tipos de juegos y apuestas, el PRD fija como límite que no se emitan en las franjas denominadas de protección reforzada. Estas franjas se establecieron en la LGCA y en el Código de Autorregulación sobre contenidos televisivos e infancia para evitar la emisión de aquellos contenidos (sobre todo programas) no recomendados para menores de 12 años, abarcando básicamente las tardes de los días laborables, de 17 a 20 horas, pero no las de los fines de semana. En este sentido, y en aras de la

protección de los menores, en el PRD se podría haber ampliado estas franjas reforzadas, contemplando también las tardes de los fines de semana, no sólo en la televisión, sino también en la radio. Las tardes de los fines de semana suele haber una gran audiencia de menores de 12 años.

2. Asimismo, en el PRD hay determinadas publicidades sobre actividades de juegos y apuestas en las que se indica que no pueden emitirse ni insertarse en o junto a programas dirigidos específica o primordialmente a menores de edad. Al objeto de evitar cualquier tipo de confusión hubiera sido deseable acotar el término “junto a”, clarificando por ejemplo mediante una separación temporal concreta antes del inicio y después del final de este tipo de programas.

