

NUEVO RÉGIMEN DE LA PUBLICIDAD DEL JUEGO ON LINE*

Pascual Martínez Espín**

*Catedrático de Derecho Civil
Centro de Estudios de Consumo
Universidad de Castilla-La Mancha*

Fecha de publicación: 11 de noviembre de 2020

1. Antecedentes

La Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, estableció el marco regulatorio de la actividad de juego de ámbito estatal. Con relación a las actividades de publicidad, patrocinio y promoción de las actividades de juego, el artículo 7 establece, de conformidad con la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, la prohibición de la publicidad, patrocinio o promoción, bajo cualquier forma, de los juegos de suerte, envite o azar y la publicidad o promoción de los operadores de juego, cuando se carezca de la correspondiente autorización para la realización de publicidad contenida en el título habilitante. De este modo, el operador de juego deberá contar con el correspondiente título habilitante en el que se le autorice para el desarrollo de actividades de juego a través de programas emitidos en medios audiovisuales o publicados en medios de comunicación o páginas web, incluidas aquellas actividades de juego en las que el medio para acceder a un premio consista en la utilización de servicios de tarificación adicional prestados a través de llamadas telefónicas o basadas en el envío de mensajes.

Las empresas de publicidad deberán constatar que quien solicite la inserción de los anuncios o reclamos publicitarios dispone del correspondiente título habilitante expedido

* Trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación PGC2018-098683-B-I00, del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (MCIU) y la Agencia Estatal de Investigación (AEI) cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) titulado “Protección de consumidores y riesgo de exclusión social” y dirigido por Ángel Carrasco Perera y Encarna Cordero Lobato y a la Ayuda para la financiación de actividades de investigación dirigidas a grupos de la UCLM Ref.: 2020-GRIN-29156, denominado “Grupo de Investigación del Profesor Ángel Carrasco” (GIPAC) y a la ayuda para la realización de proyectos de investigación científica y transferencia de tecnología, de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para el Proyecto titulado “Protección de consumidores y riesgo de exclusión social en Castilla-La Mancha” (PCRECLM) con SBPLY/19/180501/000333, dirigido por Ángel Carrasco Perera y Ana Isabel Mendoza Losana.

** ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-4466-7128>

por la autoridad encargada de la regulación del juego y que éste le autoriza para la realización de la publicidad solicitada, absteniéndose de su práctica si careciera de aquél.

En los títulos habilitantes de la actividad publicitaria se establecerán las condiciones de autorización y sus límites con relación a:

- a) El envío de comunicaciones publicitarias o promocionales por correo electrónico o por cualquier otro medio de comunicación electrónica equivalente, que sólo será posible si ha sido previamente autorizado por su destinatario, de acuerdo con el artículo 21 de la LSSICE.
- b) La inclusión de anuncios u otras modalidades publicitarias de los juegos en medios de comunicación y otros soportes publicitarios.
- c) La actividad de patrocinio en acontecimientos deportivos que sean objeto de apuestas.
- d) La inserción de carteles publicitarios de actividades de juego en los lugares en que se celebren acontecimientos cuyos resultados sean objeto de apuestas o loterías.
- e) El desarrollo de los concursos televisivos y las obligaciones de información sobre los requisitos esenciales del juego.
- f) Cualesquiera otras que se establezcan reglamentariamente.

2. El Reglamento de desarrollo

El desarrollo reglamentario de este precepto (y del artículo 8) se ha realizado mediante el Real Decreto 95/2020, de 3 de noviembre, de comunicaciones comerciales de las actividades de juego.

Las razones que aconsejan este desarrollo son las siguientes:

- Expansión de los juegos en línea.
- Dar respuesta a la Recomendación de la Comisión, de 14 de julio de 2014, relativa a principios para la protección de los consumidores y los usuarios de servicios de juego en línea y la prevención del juego en línea entre los menores.
- El aumento de la inversión publicitaria de las actividades de juego de ámbito estatal en estos últimos años y la consecuente proliferación de las comunicaciones comerciales asociadas a este tipo de actividades.



- Necesidad de adoptar medidas de carácter preventivo, de sensibilización, de control e intervención sobre las graves consecuencias que el consumo de algunos juegos de azar y apuestas puede comportar en determinadas personas.
- Búsqueda de protección de los colectivos más vulnerables como son las personas menores de edad, adultos, jóvenes y las personas que pueden estar experimentando un problema con el juego.
- Reforzar el marco actualmente aplicable a las actividades publicitarias de la totalidad de los operadores de juego de ámbito estatal y a las actuaciones en materia de juego seguro o responsable llevadas a cabo por estas entidades.

3. Objeto

La norma se centra el juego y las apuestas online. Para abarcar la regulación de las casas de apuestas presenciales, el Ministerio de Consumo pretende una mayor cooperación administrativa con las autonomías en los registros de interdicciones de acceso al juego. Y también está pendiente profundizar en los videojuegos. El Ministerio estudia la regulación de los "loot boxes" o cajas de recompensas, que son microtransacciones durante el juego a manera de incentivo, el pay to win¹, a las que tienen acceso los menores y que pueden fomentar la ludopatía, que se están popularizando, a veces con gran polémica, como en el caso del Star Wars Battlefront.

Esta norma persigue un doble objetivo:

- 1.- Determinar las condiciones bajo las cuales las entidades que ostentan títulos habilitantes para desarrollar actividades de juego pueden desarrollar actividades de publicidad, patrocinio, promoción o cualquier otra forma de comunicación comercial de su actividad.
- 2.- Precisar las condiciones bajo las que deben desarrollarse determinadas políticas de juego responsable o seguro y de protección de las personas consumidoras de las entidades que ostentan títulos habilitantes para desarrollar actividades de juego incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 13/2011, de 27 de mayo.

¹ El pay to win es la estrategia de los juegos conocidos como "Free to play" y que son, básicamente, los juegos casuales para móvil y redes sociales que te permiten jugar gratuitamente pero que, para mejorar tu experiencia en el juego, crean un sutil entorno de interactividad que te anima a que dejes pasta para avanzar más rápido. Cambias tiempo por dinero. Por lo general, los juegos no te hacen pagar en euros, que podría frenar tu impulso consumista, sino en monedas virtuales. Cristales, gemas, polvo luminoso que compras con tu dinero y que canjeas en el juego por recompensas. Al ser dinero falso, la sensación de gasto se disimula.

4. Ámbito subjetivo

La norma afecta a todos los operadores comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley (art. 2: loterías, apuestas, rifas y concursos, juegos de carácter ocasional y actividades de juego transfronterizas), y aquellas personas físicas o jurídicas, privadas o públicas, que, difundan comunicaciones comerciales de las actividades de juego o de sus operadores a través de cualquier medio o soporte, como prestadores de servicios de comunicación audiovisual o electrónica, prestadores de servicios de la sociedad de la información, incluidos afiliados, páginas web y redes sociales, y cualquier otro medio de comunicación, y también a los que participen en fases intermedias de la elaboración, transmisión o difusión de comunicaciones comerciales, como redes publicitarias, agencias de publicidad o prestadores de servicios de intermediación.

5. Ámbito material

Se parte del Código de conducta sobre comunicaciones comerciales de las actividades de juego de 7 de junio de 2012, desarrollando y reforzando varios de los principios incorporados en dicho Código en forma de condiciones y obligaciones concretas, aumentando de forma significativa el grado de restricción en determinados canales publicitarios o incluyendo, en su caso, nuevas previsiones adicionales que mejoren o refuercen la protección actualmente existente en esta materia. Todas estas medidas y acciones están justificadas en razones de protección a las personas consumidoras en sus varias vertientes.

Para la realización de comunicaciones comerciales, el operador de juego deberá contar con la correspondiente autorización contenida en el título habilitante y realizar de manera efectiva actividades de juego en España. No podrán realizarse comunicaciones comerciales dirigidas a residentes en España directamente accesibles desde territorio español o emplazadas en este, de entidades que no tengan título habilitante para ofrecer actividades de juego en España. La autoridad encargada de la regulación del juego, a través de su página web, mantendrá actualizada y accesible la relación de los títulos habilitantes de los distintos operadores y, en su caso, las distintas marcas, denominaciones comerciales, páginas web, y aplicaciones móviles a través de las cuales comercializan sus juegos.

6. Principios generales

Los principios que rigen esta nueva regulación son los siguientes:

- **Identificación de las comunicaciones comerciales y del anunciante.** De un lado, las comunicaciones comerciales de los operadores de juego deben ser claramente identificables y reconocibles como tales. Se entenderá cumplida esta obligación cuando en la comunicación comercial figure clara y apreciablemente, de manera adecuada al soporte a través del cual se difunda, la palabra «publicidad», la abreviatura «publi» o similar, o bien cuando aquella se inserte en



bloques publicitarios o espacios publicitarios claramente identificables como tales por el receptor. De otro lado, en las comunicaciones comerciales de los operadores de juego deberá indicarse con claridad la denominación social o el nombre o imagen comercial del operador de juego cuyas actividades sean objeto de promoción. Se prohíbe la utilización de marcas o nombres comerciales ajenos.

- **Veracidad.** Las comunicaciones comerciales de los operadores de juego no incluirán información falsa o información que, aun siendo cierta, por su contenido o presentación (incluidas las omisiones) induzca o pueda inducir a error o confusión a los destinatarios.
- **Responsabilidad social.** En virtud de este principio se prohíben comunicaciones comerciales que inciten comportamientos antisociales, violentos, discriminatorios, comportamientos humillantes, asociaciones con actividades ilícitas, desacrediten a las personas que no juegan u otorguen una superioridad social a aquellas que juegan, transmitan tolerancia respecto al juego en entornos educativos o de trabajo, sugieran que el juego puede mejorar las habilidades personales o el reconocimiento social, incluyan contenido sexual, vinculen el juego a la seducción, el éxito sexual o el incremento del atractivo, presenten el juego como indispensable, prioritario o importante en la vida, presente a la familia como secundaria respecto al juego, o utilicen representaciones gráficas del dinero o del lujo.
- **Juego seguro.** Se prohíben las comunicaciones comerciales que inciten a la práctica irreflexiva o compulsiva del juego, presenten ofertas de préstamos a las personas participantes en el juego o cualquier otra modalidad de crédito o bien, deriven a enlaces u otros sitios en los que se ofrezcan préstamos o créditos de forma rápida e instantánea, sugieran que el juego puede ser una solución o una alternativa a problemas personales, educativos, profesionales o financieros, relacionen las actividades de juego con ideas o comportamientos que expresen éxito personal, familiar, social, deportivo o profesional, induzcan a error sobre la posibilidad de resultar premiado o sugieran que la repetición del juego aumenta la probabilidad de ganar, sugieran que la habilidad o la experiencia de la persona participante en el juego eliminará el azar de que depende la ganancia, o apelen a los conocimientos, perseverancia, competitividad o instinto de aquella, o a su dominio de la plataforma de apuestas del operador, como elementos determinantes del éxito en la actividad de juego, se dirijan específicamente a personas autoprohibidas o autoexcluidas, presenten o asimilen la actividad de juego como una actividad económica o de inversión financiera, o una alternativa al empleo, o una forma de recuperar las pérdidas económicas de cualquier tipo. Las comunicaciones comerciales deberán incluir un mensaje relativo a jugar con responsabilidad, tipo «si juegas, juega con responsabilidad».
- **Protección de menores.** Se prohíben las comunicaciones comerciales que inciten directa o indirectamente a menores de edad a la práctica del juego, resulten, por su contenido o diseño, racional y objetivamente aptas para atraer la atención o el



interés particular de las personas menores de edad, exploten la especial relación de confianza que las personas menores de edad depositan en sus padres, profesores, u otras personas, utilicen la imagen, voz u otras características inherentes a las personas menores de edad, presenten la práctica del juego como una señal de madurez, se difundan o emplacen en medios, programas o soportes, destinados específica o principalmente a menores de edad, se inserten en aplicaciones, páginas web, o contenidos digitales dirigidos específica o principalmente a menores de edad, se difundan o emplacen en el interior o exterior de salas u otros espacios destinados al público, cuando en los mismos se desarrollen proyecciones de obras cinematográficas o representaciones teatrales o musicales a los que pueden acceder menores de edad, se difundan o emplacen en el interior o exterior de estadios, salas o recintos deportivos, cuando en los mismos se celebren acontecimientos o competiciones cuya participación esté restringida en exclusiva a menores de edad. Las comunicaciones comerciales deberán incluir la advertencia de que las personas menores de edad no podrán participar en actividades de juego, tipo «menores no», «+18» o similar, con dos opciones: a) En caso de transmisión de forma gráfica, la advertencia será claramente visible en toda la comunicación comercial o, en su defecto, deberá ocupar toda la imagen, al menos durante dos segundos al término de la comunicación comercial; b) Si la advertencia se transmite de manera oral, esta deberá aparecer siempre a la finalización de la comunicación comercial, como mínimo durante dos segundos.

7. Medidas destacadas

Patrocinio. Se prohíbe la utilización de marca y nombre comercial en eventos, bienes o servicios diseñados para **menores de edad**. No será admisible el patrocinio de actividades, acontecimientos deportivos, o retransmisiones de los mismos, dirigidos específicamente o cuya participación esté restringida en exclusiva a menores de edad.

Se prohíbe la utilización de nombre, marca o denominación comercial de un operador para identificar a una **instalación deportiva** (publicidad de apuestas en el nombre de los estadios) o a cualquier centro de entretenimiento, ni mostrar comunicaciones comerciales de este tipo en el campo en el horario restringido. No se podrá sustituir o añadir al nombre de un **equipo o competición deportiva** el nombre o la denominación comercial de un operador de juego. No será admisible el patrocinio de estos operadores en **camisetas o equipaciones deportivas**.

La emisión, emplazamiento o difusión del patrocinio mediante comunicaciones comerciales a través de **medios presenciales en estadios, instalaciones o recintos deportivos** de cualquier tipo deberá ajustarse a las mismas limitaciones horarias y los requisitos establecidos para las modalidades de servicios de comunicación audiovisual.

Eventos deportivos en televisión. No se podrá emitir publicidad de apuestas (loterías instantáneas y juego de bingo) durante eventos deportivos en medios audiovisuales fuera del horario de 1 a 5 de la madrugada.



Personajes públicos. Se prohíbe la aparición en las comunicaciones comerciales de famosos, sean aquellos reales o de ficción, salvo cuando estos hayan adquirido esa condición a consecuencia de la propia comunicación comercial, o sean quienes narren las retransmisiones en directo y, en este caso, solo podrán emitirlas en el contexto de la narración del evento, o sean los presentadores de los concursos emitidos a través de medios televisivos o radiofónicos, durante el programa que sirve de soporte al concurso.

Bonos promocionales. Se prohíbe la utilización de bonos promocionales para la captación de nuevos jugadores (**bonos de bienvenida**), que solo podrán ofrecerse a aquellos de sus clientes que tengan una cuenta de juego abierta durante, al menos, 30 días y que hayan sido verificados documentalmente, y, en ningún caso, a personas que hayan mostrado comportamientos patológicos en la actividad del juego. Además, las bonificaciones quedarán limitadas a 100 euros.

Las comunicaciones comerciales de las actividades de promoción no podrán trasladar la **percepción falsa de gratuidad** o de falta de onerosidad, ni inducir a confusión respecto a la naturaleza del juego. No incluirán testimonios de personas beneficiarias previas, reales o figurados, de la promoción. No podrán basarse en la habilidad del jugador. Deberán incluir, en su caso, información clara y transparente sobre la cuantía mínima del depósito a realizar para acceder a la promoción, la cantidad que debe jugarse y, en su caso, el número de veces que es necesario apostar una determinada cantidad para que la persona jugadora pueda acceder sin restricciones, a las posibles ganancias, y el plazo máximo para liberar la ventaja económica de la promoción. El resto de las condiciones a que se sujeten las actividades promocionales debe estar disponible, en la página web o en la aplicación del operador. Tales condiciones hacen referencia a los importes máximos de apuesta permitidos, el orden de uso previo, simultáneo o sucesivo de la promoción, en relación con los depósitos o participaciones provenientes de la cuenta de juego vinculados a la misma, la operativa para la cancelación anticipada de la promoción y su correspondiente impacto sobre la cuenta de juego. el momento en el que se puede disponer sin restricciones de las ganancias derivadas del uso de la promoción, las limitaciones de dichas ganancias a una cantidad límite, la cuota mínima, en su caso, a la que deben realizarse apuestas y los medios de pago aceptados para suscribirse a la promoción.

Asociaciones de interés público. Están permitidas las comunicaciones publicitarias, de imagen, de patrocinio y de promoción de las actividades de asociaciones de utilidad pública o de fundaciones que persigan finalidades benéficas o de interés general constituidas por o vinculadas a operadores de juego.

Juego gratuito. Los operadores solo podrán ofrecer aplicaciones de juego gratuito, cuando estén únicamente disponibles en la plataforma del operador una vez que la persona se haya registrado y no generen una expectativa falsa sobre los juegos comercializados por el operador en que se utilice dinero.

Concursos. No podrán emitirse publicidad de apuestas en concursos en los bloques publicitarios inmediatamente anteriores o posteriores a programas dirigidos específica o



principalmente al público infantil. Lo anterior también es aplicable a las loterías de efecto diferido y a las rifas. En el caso de concursos para adultos, únicamente podrán emitirse entre las 22:00 horas y las 6:00 horas del día siguiente.

Correo. La publicidad a través de correo postal queda prohibida y la que se realice a través de correo electrónico u otro medio de comunicación electrónica equivalente solo podrá emitirse con el consentimiento de la persona interesada, en ningún caso cuando el receptor haya desarrollado comportamientos de riesgo y siempre que no esté registrada en el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego (RGIAJ) o se haya autoexcluido.

Registros de prohibidos. En sus respectivas competencias, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas han procedido a la regulación de los registros de prohibidos. La inscripción en el mismo impide el acceso del inscrito a aquellos juegos respecto de los que la Administración Pública competente haya determinado la necesidad de identificación previa del jugador con el fin de hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a que les sea prohibida la participación en las actividades de juego.

En el caso de que la inscripción se realice en el Registro de Interdicciones de la DGOJ, la prohibición afectará al juego online y, en la medida de que sus normas regulatorias así lo establezcan, a los juegos de carácter reservado (loterías) que se desarrollan de forma presencial, pudiendo ser efectivamente aplicada dicha prohibición en el momento del pago de premios. Así mismo, esta información es comunicada a las Comunidades Autónomas con la finalidad de que se incluya en los procedimientos habilitados por cada una de ellas para evitar el acceso a aquellos juegos donde la respectiva normativa autonómica determina la necesidad de comprobar la inexistencia de inscripción.

Por regla general, y salvo en el caso de la Junta de Comunidades de Castilla la Mancha, las solicitudes de inscripción o cancelación en el correspondiente registro de prohibidos autonómico únicamente tendrá efectos dentro del ámbito territorial de competencias de la CCAA de la que dependa. En el caso de la Junta de Comunidades de Castilla la Mancha, la firma de un convenio para la interconexión automatizada de los registros de interdicción de acceso al juego (registro de prohibidos) entre la DGOJ y el mencionado regulador autonómico supone que ambos registros se constituyan funcionalmente como un único registro, reforzando la protección de los colectivos más vulnerables en relación con el juego.

Por otro lado, cada administración pública autonómica, con la excepción anteriormente mencionada, ha determinado una configuración específica para su registro de prohibidos, estableciendo los parámetros que se han considerado más convenientes para lograr una protección más efectiva de los jugadores. En el caso de la Junta de Comunidades de Castilla la Mancha, la configuración de su registro de prohibidos coincide con la determinada para el RGIAJ de la DGOJ.

Publicidad exterior. La comunicación comercial que se realiza en medios publicitarios presenciales, tales como vallas publicitarias u otros soportes de publicidad exterior, deberá atender a lo dispuesto en el Real Decreto y a la normativa autonómica en vigor.

Publicidad en Internet. La publicidad en Internet queda relegada a los portales de los operadores del juego. No entran en esta categoría los perfiles en redes sociales, donde las empresas del juego solo podrán emitir mensajes publicitarios a sus seguidores; ni las plataformas de intercambio de video como Youtube, donde la publicidad queda relegada al mismo horario que el resto de soportes publicitarios.

Control parental. Además, para mayor protección de los menores, se incluye el control parental a través mecanismos que identifiquen la categoría de juegos de azar en la publicidad en línea. Tanto en motores de búsqueda, redes sociales o plataformas de intercambio de vídeo, los operadores deberán contar con instrumentos que garanticen que, en ningún caso, su publicidad se dirige a menores y que existen mecanismos de bloqueo u ocultación de anuncios.

8. Régimen sancionador

Los incumplimientos de esta norma se sancionarán en base a la Ley 13/2011, de regulación del juego y demás normativa aplicable por la autoridad del juego. Los incumplimientos serán calificados como graves (realizar actividades de promoción o publicidad por cualquier medio del punto de venta o de los juegos y apuestas contraviniendo la normativa) y los operadores podrán ser sancionados con multa de entre 601 euros hasta 6.000 euros y con la suspensión de su actividad en España por un plazo máximo de tres meses.

En el caso de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual se aplica el régimen sancionador previsto en la Ley 7/2010, de 31 de marzo, general de la comunicación audiovisual, cuya instrucción y sanción corresponde a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), en los términos previstos en el artículo 36.3 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo.

9. Entrada en vigor y régimen transitorio

Adaptación en la identificación. Los operadores deberán ajustar sus marcas o nombres comerciales al principio de identificación de las comunicaciones comerciales y del anunciante en el plazo de seis meses a contar desde el 5 de noviembre de 2020.

Adaptación del Código de Conducta. El contenido del Código de Conducta sobre Comunicaciones Comerciales de las Actividades de Juego se adaptará al contenido de este Real Decreto en el plazo de seis meses desde su entrada en vigor.

Régimen transitorio de los patrocinios. Los contratos de patrocinio de casas de apuestas en instalaciones deportivas, equipaciones deportivas y recintos deportivos suscritos con anterioridad a la entrada en vigor de este Real Decreto conservarán su validez hasta el 30



de agosto de 2021, coincidiendo con el final de la temporada deportiva, aunque los convenios privados entre clubes y operadores se hayan firmado por más tiempo, descartando las moratorias de hasta tres años que llegaron a solicitar algunos equipos con contratos recién firmados.

Régimen transitorio de bonos promocionales. La prohibición de bonos promocionales o la regulación de la publicidad en Internet, aunque existan contratos más extensos, tendrán un periodo de adaptación menor y entrarán en vigor en su totalidad el 1 de mayo de 2021.

Adaptación de las campañas publicitarias con famosos. En el caso de campañas publicitarias con personas o personajes de relevancia o de notoriedad pública que ya hayan sido contratadas, no se podrán seguir emitiendo a partir del 1 de abril de 2021.

Adaptación de contratos publicitarios suscritos con anterioridad a la entrada en vigor de este Real Decreto. El resto de los contratos suscritos con anterioridad a la entrada en vigor, se podrán mantener hasta el 30 de agosto de 2021. Esto incluye contratos con prestadores de servicios de comunicación audiovisual o con prestadores de servicios de intercambio de vídeos, comunicaciones comerciales de los operadores de juego a través de medios presenciales y comunicaciones comerciales de los operadores de juego en redes sociales con perfil de usuario.

A partir de estas fechas, ya no podrán firmarse nuevos contratos contrarios a las medidas contempladas en el Real Decreto.